

### Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas

Bader, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bader, J. (2008). *Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas*. (DIE Discussion Paper, 4/2008). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-110552>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

Innenpolitischer Wandel und seine  
Auswirkungen auf die Außenpolitik  
Chinas

Julia Bader

Bonn 2008

**Bader, Julia:** Innenpolitischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Außenpolitik Chinas / Julia Bader.–  
Bonn : DIE, 2008. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 4)  
ISBN 978-3-88985-371-4

Julia Bader ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung III des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Sie beschäftigt sich mit dem innenpolitischen Wandel Chinas und seinen Auswirkungen auf die chinesische Außenpolitik und promoviert zu Demokratisierung im asiatischen Raum.  
E-Mail: [julia.bader@die-gdi.de](mailto:julia.bader@die-gdi.de)

Das vorliegende *Discussion Paper* wurde im Rahmen eines vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Forschungsprojekts zum Thema "Der Einfluss Chinas, Indiens und Russlands auf die Herrschaftsstrukturen in ihrem regionalen Umfeld" erstellt. Für wertvolle Anregungen und Kommentare zu früheren Fassungen dieses Papiers danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen am DIE: Dirk Messner, Jörg Faust, Doris Fischer, Jörn Grävingholt, Oliver Schlumberger und Imme Scholz.

# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Hinführung und Fragestellung	1
1.2	Vorgehen	1
1.3	Politikwissenschaftlicher Ansatz	2
<b>2</b>	<b>Wandel im politischen System Chinas</b>	<b>4</b>
2.1	Machterhalt durch Loyalität	5
2.1.1	Politische Akteure und Verteilungskoalition	5
2.1.2	Legitimität	9
2.2	Machterhalt durch Zwang	12
<b>3</b>	<b>Die Auswirkungen des innenpolitischen Wandels auf die Außenpolitikformulierung</b>	<b>17</b>
3.1	Professionalisierung	19
3.2	Korporative Pluralisierung	21
3.3	Dezentralisierung	24
3.4	Zwischenbilanz	26
<b>4</b>	<b>Die Gestaltung der chinesischen Außenpolitik</b>	<b>27</b>
4.1	Außenpolitik und innerstaatliche Loyalität	28
4.2	Außenpolitik und innenpolitische Repression	37
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>40</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>43</b>

## Kästen

Kasten 1:	Die Verquickung von Politik und Wirtschaft	8
Kasten 2:	Modernisierung und Armutsreduktion	10
Kasten 3:	Chinas Wirtschaftsstrategie und ihre Gewinner und Verlierer	29
Kasten 4:	Die Taiwan-Frage	36

## Abkürzungsverzeichnis

ACTFA	ASEAN China Free Trade Area
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
IWF	Internationaler Währungsfonds
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
NVK	Nationaler Volkskongress
PKKCV	Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes
SCO	Shanghai Cooperation Organization
TAC	Treaty on Amity and Co-operation
VBA	Volksbefreiungsarmee
VR	Volksrepublik
WTO	World Trade Organization

## 1 Einleitung

### 1.1 Hinführung und Fragestellung

Ein amerikanischer Hersteller ruft ein Kinderspielzeug zurück – und die ganze Welt blickt nach China. Kaum ein Tag vergeht ohne neue Schlagzeilen aus der Volksrepublik (VR). Das Reich der Mitte hat sich einen prominenten Platz in den deutschen Medien erobert – und das nicht nur wegen der olympischen Spiele. Im Mittelpunkt der Berichterstattung stehen, oftmals faszinierend und beängstigend zugleich, der gesellschaftliche Wandel und der wirtschaftliche Höhenflug im Riesenreich. Darüber hinaus beginnt China auch in der internationalen Liga eine größere Rolle zu spielen. Pekings Haltung in internationalen Fragen berührt Deutschland nicht mehr nur in den bilateralen Handelsbeziehungen. Wie die Konflikte in Darfur, Nordkorea, Burma oder im Kongo zeigen, ist Pekings Position nicht mehr nur im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung. In dem Maße, in dem China in den internationalen Beziehungen an Einfluss gewinnt, steigt das politikwissenschaftliche Interesse an der Analyse der chinesischen Außenbeziehungen.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die Frage, welche Konsequenzen die mit den Reformen von 1979 angestoßenen sozioökonomischen und politischen Veränderungen für die Außenbeziehungen des Landes haben.

Der hierbei zu Grunde gelegte aus der liberalen Außenpolitikforschung bzw. der politischen Ökonomie entlehnte Ansatz basiert auf der Annahme, dass Regierungen rationale, an der Maximierung des Eigennutzes orientierte Akteure sind, deren oberstes Ziel der eigene Machterhalt ist. Aus diesem Grunde kann außenpolitisches Verhalten grundsätzlich nicht abgekoppelt von der innenpolitischen Situation betrachtet werden.

Die Analyse des politischen Systems der VR gelangt zu dem Ergebnis, dass der Wandel, den dieses System seit der Öffnungspolitik Deng Xiaopings erfahren hat, in erster Linie eine Anpassungsstrategie der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) zur Erlangung neuer Steuerungsmechanismen darstellt, die die eigene Macht, also das politische System erhalten sollen. Die ökonomische Liberalisierung zeitigt Rückwirkungen auf das Verhältnis von Loyalität und Repression als Instrumente des Machterhalts, die sich in der chinesischen Außenpolitik widerspiegeln. Die kaum übersehbare Wende in den Außenbeziehungen Chinas lässt sich dieser Argumentation folgend als die außenpolitische Fortsetzung der innenpolitischen Machterhaltungsstrategien darstellen. Einerseits gewinnen damit wirtschaftliche Aspekte eine größere Bedeutung in den Außenbeziehungen. Andererseits erhält die Unterstützung durch andere autokratische Regierungen für den eigenen Machterhalt einen höheren Stellenwert.

### 1.2 Vorgehen

Kapitel 2 lenkt den Fokus auf die zentralen Aspekte der Macht im chinesischen System. Diese wandelten sich mit den innenpolitischen Veränderungen seit der Ära Deng Xiaopings und markieren den Sprung von einem totalitären zu einem autokratischen System. Die Merkmale autokratischer im Gegensatz zu totalitärer Herrschaft werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Strategie des Machterhalts durch Loyalität einerseits und

durch Repression andererseits beleuchtet. Dabei wird aufgezeigt, dass nicht nur die politischen Eliten und ihre Klientel, sondern auch die Instrumente der staatlichen Steuerung einem Wandel unterliegen.

Nach der Analyse des politischen Systems wendet sich Kapitel 3 der Außenpolitik zu. Hier steht zunächst der Prozess der Außenpolitikformulierung im Mittelpunkt. Von besonderem Interesse ist die Frage, inwieweit der sozioökonomische Wandel bzw. die in Kapitel 2 konstatierte Anpassung des politischen Systems Auswirkungen auf den innenpolitischen Prozess der Außenpolitikformulierung provoziert. Die drei im Bereich der Außenpolitik prägnantesten Entwicklungen, Professionalisierung, Pluralisierung und Dezentralisierung, werden detailliert besprochen.

Kapitel 4 überträgt den innenpolitischen Wandel auf die Gestaltung der Außenpolitik. Aus der dargestellten innenpolitischen Dynamik werden die Motive und Strategien der chinesischen Außenpolitik abgeleitet. Es wird argumentiert, dass die stärksten Antriebe der chinesischen Außenpolitik in der Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums und in der inneren Sicherheit bzw. der territorialen Integrität liegen. Nach der Herleitung dieser Motive aus der innenpolitischen Konstellation wird die Ausgestaltung der chinesischen Außenbeziehungen dargestellt.

Die Schlussbetrachtung in Kapitel 5 schließt die Analyse mit einem Ausblick.

### 1.3 Politikwissenschaftlicher Ansatz

Viele politikwissenschaftliche Arbeiten zur Erklärung von Außenpolitik beleuchten einen spezifischen Aspekt außenpolitischen Verhaltens hinsichtlich einer präzise gestellten Fragestellung. Auf diese Weise kommen zwar häufig interessante empirische Fakten zu Tage, aber in vielen Fällen führt dies auch dazu, dass Außenpolitik isoliert und aufgrund unzureichender analytischer Konzepte letztlich rein deskriptiv betrachtet wird. Ziel dieser Arbeit ist es, die chinesische Außenpolitik anhand eines theoretischen Ansatzes zu analysieren, der einen generalisierbaren Erklärungsansatz für außenpolitisches Verhalten liefert. Der Ansatz der politischen Ökonomie<sup>1</sup> nimmt für sich in Anspruch, politische Entscheidungen im Kontext der Innen- wie auch der Außenpolitik und sowohl im Großen und Ganzen als auch im Spezifischen erklären zu können. Die Generalisierbarkeit dieses Ansatzes basiert auf seinen wenigen und simplen Annahmen über das Verhalten politischer Akteure. Bevor sich diese Arbeit der chinesischen Außenpolitik zuwendet, befasst sie sich daher mit den grundlegenden Aspekten politischer Macht.

Als erste und generellste Annahme verstehen die Vertreter der politischen Ökonomie Regierungen als rationale und nutzenmaximierende Akteure, die nach Macht streben, wobei Macht einerseits auf der freiwilligen Unterstützung der Bevölkerung und andererseits auf Zwang beruhen kann. Prinzipiell ist es günstiger, Macht aufgrund der Loyalität der Bevölkerung aufrechtzuerhalten. Loyalität wird erzielt wenn eine politische Ordnung Legitimität besitzt oder aber für rationale Akteure nutzenbringend ist. Politik funktioniert nach der Logik eines subtilen Tauschgeschäfts, indem Regierungen versuchen, dadurch an der

---

1 Weiterführende Literatur zum Ansatz der internationalen politischen Ökonomie bieten unter anderem Gilpin (1996); Frieden / Lake (2000); Milner (1999) und Ursprung (2000).



Macht zu bleiben, dass sie sich die dafür notwendige Unterstützung ertauschen. Nach dieser Logik verfolgen Politiker eine Politik, die die für ihren Machterhalt unerlässlichen Bevölkerungsgruppen, ihre Verteilungskoalition, bevorzugt, um im Gegenzug mit deren Unterstützung rechnen zu können. Hierbei bieten die unterschiedlichen Politikbereiche verschiedene Möglichkeiten, die Interessen spezieller Gruppen zu adressieren.

Das politische System gibt Aufschluss über den strukturellen Rahmen und die grundlegenden Spielregeln, innerhalb derer das politische Tauschgeschäft zwischen der Regierung und der Verteilungskoalition stattfindet. Die strukturellen Unterschiede zwischen demokratischen und autokratischen Systemen sind entscheidend, um die Logik des Machterhalts und damit die Ergebnisse politischer Entscheidungen zu verstehen (Olson 1993; Bueno de Mesquita 2003). Aus den Minimalanforderungen einer Demokratie, Partizipation und Wettbewerb (Dahl 1971), ergeben sich mehrere Implikationen.

In Demokratien stellen Wahlen zumindest theoretisch die einzigen definierten Spielregeln der Machtergreifung und des Machterhalts und damit auch des Machtverlusts dar. Regierungen müssen sich diesen stellen und sind daher darauf bedacht, eine möglichst breite Bevölkerungsgruppe, die Mehrheit, zu befriedigen. Der Anreiz, die während des Wahlkampfes versprochenen Vorhaben auch umzusetzen, liegt für zweckrationale Politiker darin, dass Wahlen in regelmäßigen Abständen stattfinden. Politiker sind damit auf die zukünftige Kooperation der Wähler angewiesen und es liegt im Eigeninteresse des politischen Akteurs, den Wähler für seine Wahlentscheidung „auszuzahlen“.

Diese Perspektive und die gegenseitige Abhängigkeit von zukünftiger Kooperation ist in autokratischen Systemen nicht strukturell vorgegeben. Aufgrund des Fehlens legitimer Regulierungen zur Entfernung des Machthabers aus seiner Position besteht zwischen dem autokratischen Regime und der Bevölkerung ein gegenseitiges Misstrauen. Einerseits kann sich das autokratische Regime der zum Machterhalt nötigen Loyalität nicht sicher sein (Wintrobe 1998, 39). Andererseits steht es vor einem Glaubwürdigkeitsproblem, das aus einem einfachen Dilemma resultiert. Ein Regime, das die eigene Macht durch keine unabhängige Instanz (wie etwa Gerichte und andere Organe der Gewaltenteilung) einschränkt, kann auch keine Garantie für ihr eigenes zukünftiges Verhalten geben (Olson 1993). Keiner kann sich daher sicher sein, dass der andere ein kooperatives Verhalten ebenfalls mit Kooperation belohnen wird (Wintrobe 1998, 25). Der Machterhalt in autoritären Regimes wird sich deshalb nicht nur auf den Tausch von politischer Loyalität stützen, sondern mit großer Wahrscheinlichkeit auf einer Mischung von Loyalität und Repression basieren (Wintrobe 1998). Je unsicherer sich ein Regime in seiner Machtposition fühlt, desto stärker wird es sich auf repressive Mittel stützen. Je höher die Repression, desto schwieriger wird es zu sondieren, inwiefern die Loyalität der Untergebenen erzwungen ist. Repression kann daher zur Sicherung der Macht des autokratischen Regimes beitragen, es steigert jedoch das beidseitige Misstrauen und trägt somit zur Unsicherheit des Autokraten bei (Wintrobe 1998). Das Mischverhältnis dieser beiden Elemente zueinander ist dementsprechend flexibel, ähnelt sich aber in unterschiedlichen Autokratietypen.

Auch hinsichtlich der Art und Weise, wie Loyalität gewonnen wird, gibt der systemische Kontext Aufschluss. Die strukturelle Logik des politischen Systems führt dazu, dass die gesellschaftlichen Gruppen, auf die sich Regierungen in autokratischen Systemen stützen, im Vergleich zu Demokratien meist wesentlich kleiner und exklusiver sind. Hieraus lässt sich ableiten, dass Autokratien und Demokratien unterschiedlichen Verteilungslogiken

folgen.<sup>2</sup> Beiden stehen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Um an die Macht zu gelangen, hat eine demokratische Regierung den Anreiz, bei der Mehrheit der Bevölkerung Zustimmung zu erlangen. Langfristig ist die effizienteste Art, mit begrenzter Ressourcenausstattung große Bevölkerungsteile besser zu stellen, die Bereitstellung öffentlicher Güter. Aufgrund des unregulierten Prozesses der Machtergreifung hat eine autokratische Regierung hingegen den größten Anreiz, die Macht nicht zu verlieren. Es geht deshalb darum, die momentane Unterstützung zu sichern. Bei einer kleinen Verteilungskalition, ist die Gewährung von Partikularinteressen hierzu der effizienteste Weg (Olson 1993, Faust 2007).

Wenn Regierungen also als nutzenmaximierende Akteure, die ihren Machterhalt zu sichern trachten, betrachtet werden, und das Feld der Außenpolitik als eines von vielen Politikfeldern gilt, mit dem sich die Regierung politische Unterstützung ertauschen kann, dann lässt sich Außenpolitik verstehen und erklären, sobald die Logik des politischen Systems durchschaut und die Interessen der Verteilungskalition identifiziert sind. Aus diesem Grunde muss die polit-ökonomische Erklärung von außenpolitischem Handeln im Sinne der liberalen Außenpolitikanalyse mit der Betrachtung von innerstaatlichen Machtkonstellationen und Entscheidungsprozessen beginnen.

## 2 Wandel im politischen System Chinas

Ein erster Blick auf die formelle „Architektur“ des politischen Systems der VR China mag zu dem Eindruck verleiten, der rasante Wandel in China beziehe sich nur auf das ökonomische, nicht jedoch auf das politische System. Dieser Eindruck täuscht insofern, als dass die Ausübung politischer Herrschaft heute wesentlich anders ausgestaltet ist, auch wenn das formale Institutionengefüge des politischen Systems die Modernisierung des Landes relativ unangetastet überdauerte. Obwohl das politische System Chinas bis heute die zentralen Charakteristika des sozialistischen Staatsaufbaus seiner Gründung im Jahre 1949, nämlich eine Doppelstruktur von Partei- und Staatsorganen unter dem Führungsanspruch der Partei, hierarchische Machtbefugnisse innerhalb des Staatsapparates, keine Gewaltenteilung und die Unterordnung individueller Rechte unter kollektive Interessen (Heilmann 2004, 74), aufweist, hat sich der Autokratietypp des Systems gewandelt. Während das politische System Chinas bis zu Maos Tod von dessen totalitärem Führungsstil geprägt war, lässt es sich heute treffender als fragmentierte Autokratie klassifizieren.<sup>3</sup> Autokratien unterscheiden sich von totalitären Regimes dadurch, dass ein begrenzter Pluralismus im System zugelassen ist, dass sowohl eine überragende handlungsleitende Ideologie, als auch die politische Mobilisierung der Massen fehlt und dass die politische Führung durch schlecht definierte aber vorhersehbare Schranken begrenzt wird (Linz / Stepan 1996). Die-

---

2 Vgl. hierzu beispielsweise Bueno de Mesquita (2003).

3 Als fragmentiert gilt das System deshalb, weil es weit weniger monolithisch angelegt ist, als dies der sowjetische Staatsaufbau vermuten lassen würde. So sind Behörden auf nationaler und provinzieller Ebene gleichrangig und es gibt seitens der Nationalgewalt keine Weisungsbefugnis (Lieberthal 1997). In dieser Konstellation liegt die strukturelle Ursache der permanenten Umsetzungsprobleme der Zentralregierung. Der politische Entscheidungsfindungsprozess gleicht daher im Normalfall eher einem Verhandlungsprozess unter Einbeziehung einer Vielzahl von bürokratischen Akteuren als einer hierarchischen Befehlskette.

se Unterscheidungsmerkmale sind wichtig, denn sie alle haben eine Rückwirkung auf das Mischverhältnis von Repression und Loyalität als Instrumente des Machterhalts.

Am effizientesten lässt sich politische Herrschaft sowohl in demokratischen als auch in autokratischen Systemen auf der Basis von Loyalität ausüben. Loyalität senkt die Kosten der Herrschaft. Loyalität im Sinne von politischer Unterstützung lässt sich auf unterschiedliche Weise erreichen. Einerseits können Regierungen sie sich gegenüber bestimmten Zielgruppen nach der Logik der politischen Ökonomie „ertauschen“. Andererseits kann sie jedoch auch durch die Zuschreibung von Legitimität erzielt werden.

## 2.1 Machterhalt durch Loyalität

### 2.1.1 Politische Akteure und Verteilungskoalition

Im Mittelpunkt politischer Macht stehen nach dem Ansatz der politischen Ökonomie immer Akteure. Die entscheidende Frage an dieser Stelle lautet somit: Wer sind die entscheidenden Akteure im politischen System Chinas und haben diese sich seit der Öffnungspolitik 1978 verändert? Diese Frage führt zu zwei Beobachtungen. Erstens fand ein Wandel der politischen Führungsschicht statt. Die heutigen politischen Akteure unterscheiden sich hinsichtlich ihres Alters, ihrer Biographien, ihres Bildungsniveaus und ihrer geographischen Herkunft von früheren Eliten. Zweitens hat sich die Verteilungskoalition dieser Machtelite verändert. Es sind heute andere, neu entstandene gesellschaftliche Schichten, deren Unterstützung für den Machterhalt bedeutend ist.

Das Geschick des Landes wurde seit der Gründung der VR im Jahre 1949 von vier sogenannten „Führungsgenerationen“ bestimmt. Die beiden ersten Führungsgenerationen – so unterschiedlich ihre Herrschaftsweisen für das Schicksal des Landes auch gewesen sein mögen – waren geprägt durch die Dominanz ihrer charismatischen Führungspersönlichkeiten Mao Zedong (1949–1976) bzw. Deng Xiaoping (1978–1997). Beide konnten ihren absoluten Autoritätsanspruch und die Legitimität ihrer Machtausübung in ihrem persönlichen Einsatz für den Aufbau des Landes, ihrer Biographie als Revolutionäre und Überlebende des „Langen Marsches“ begründen. Die nunmehr „dritte bzw. vierte Führungsgeneration“, die durch die Neubesetzung des Ständigen Ausschusses des Politbüros der KPCh 1997 und 2003 in durchschnittlich sehr viel jüngerem Alter ins Amt gerufen und 2007 weitgehend im Amt bestätigt wurde, entstammt einer neuen Nachkriegsgeneration mit vollkommen anderem biographischen Hintergrund.

Aus dem Fehlen eines „absoluten Führers“ wie Mao Zedong oder Deng Xiaoping ergibt sich eine Machtverschiebung innerhalb des engsten Führungskreises zugunsten eines kollektiven Entscheidungsgremiums. Zwar spielt der Generalsekretär der Partei in der Öffentlichkeit noch immer eine herausragende Rolle, jedoch ist er stärker als früher auf die Unterstützung der anderen Mitglieder angewiesen. Daher ist der Generalsekretär, der als *Primus inter pares* verstanden wird (Hsu 2002, 134), stark um das Vermitteln eines Konsens innerhalb des Politbüros bemüht. Gleichzeitig sieht sich der Generalsekretär auch einem gewissen Erfolgsdruck ausgesetzt, denn die Verantwortung im Falle eines politischen Misserfolgs wird dann vom Ständigen Ausschuss auf die Führungsfigur abgeschoben (Hsu 2002, 134). Diese Entpersonalisierung der Entscheidungsfindung hat auf die Interaktion innerhalb des Ständigen Ausschusses des Politbüros zwei Konsequenzen. Einerseits

schaft sie eine Art Vetospieler-Situation, die die Handlungsoptionen des Gremiums einschränkt und das kollektive Entscheidungsverhalten durch die daraus resultierende Schwerfälligkeit gegenüber Wandel und dem Eingeständnis von Fehlern prognostizierbar macht.<sup>4</sup> Fraktions- und Grabenkämpfe entzündeten sich jedoch weniger an außenpolitischen als an innenpolitischen Richtungsentscheidungen und daher ist die Konstellation innerhalb der Führungselite (derzeit) für innenpolitische Entscheidungen von größerer Bedeutung als für außenpolitische. Andererseits führte sie dazu, dass die internen Verhaltensregeln stärker institutionalisiert wurden als zuvor. Beispielsweise wird die Fähigkeit der chinesischen Führung, zu friedlichen Machtwechseln zu kommen – die Achillesferse der meisten autokratischen Systeme (Olson 1993) – auf eine interne Absprache zur Einführung einer Altersgrenze zurückgeführt, die für das Zentralkomitee bei 65 und beim Politbüro bei 70 liegt (Kim 2003, 134).

Zwei letzte entscheidende Merkmale der neuen Führungselite bestehen in ihrer geographischen und in ihrer sozialen Herkunft. Sowohl die Überrepräsentation der aus den Küstenprovinzen stammenden Mitglieder innerhalb des Politbüros, als auch deren ziviler Ursprung kann als Merkmal der neuen Führungsgeneration begriffen werden. Im Gegensatz zu den beiden „ersten Führungsgenerationen“, die sich aus den Bürgerkriegsveteranen rekrutierten und damit selbst ranghohe Generäle waren, besteht zwischen dem Militär und der „dritten bzw. vierten Führungsgeneration“ eine wesentlich weniger enge Verbindung. Durch den Generationswechsel in der politischen und der militärischen Führungsschicht entstand eine stärkere Trennung zwischen politischen und militärischen Eliten, die eine stärkere Institutionalisierung der Interaktion zur Folge hat.

Gleichwohl stellt die Nationale Volksbefreiungsarmee (VBA) nach wie vor eine wichtige Stütze des Regimes dar. So untersteht die VBA nach dem Gesetz über die Landesverteidigung von 1997 ausdrücklich der KPCh und nicht der Verfassung (Heilmann 2004, 153 f.) und wird in der Politik durch die zentrale Armeeführung unter dem Vorsitz des KP-Generalsekretärs, der zentralen Militärkommission, vertreten. Zwar wird die VBA durch Parteiorgane auf den jeweiligen Kommandoebenen kontrolliert, jedoch kann die von der KPCh gewährte hohe Autonomie als Dank für deren Loyalität bewertet werden (Shirk 2007, 70). Nicht zuletzt abgeschreckt durch den Niedergang der Sowjetarmee nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat die Volksbefreiungsarmee jedoch ein vitales Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung der Herrschaft der KPCh in China.

Generell weisen die gesellschaftlichen Eliten heute einen anderen Bildungshintergrund auf. Die allgemeine Erhöhung des Bildungsstandards ist ein Merkmal des Elitenwandels, das sich auch auf allen politischen Führungsebenen fortsetzt. So verfügen nicht nur alle Mitglieder der „vierten Führungsgeneration“ über ein Hochschulstudium und oftmals Auslandserfahrung. Auch der Anteil der Funktionäre auf Kreis-, Bezirks- und Stadtebene mit Hochschulabschluss hat sich vervielfacht und betrug Mitte der 1990er Jahre schon 80 % (im Gegensatz zu 2 % im Jahr 1978, vgl. Heberer 2003a, 46). Aufgrund der starken Dominanz von Ingenieuren im Ständigen Ausschuss des Politbüros und ihrer oftmals klassischen Karrieren in der Bürokratie oder Staatsindustrie wird die „vierte Führungsgeneration“ auch als technokratisch bezeichnet. Ihre technokratische Herangehensweise an Prob-

---

4 Der Vetospieler-Ansatz versucht, die Fähigkeit zum Policy-Wandel einer Regierung aus der Anzahl und der inhaltlichen Position der möglichen Vetospieler abzuleiten (Tsebelis 1995). Demnach sind politische Innovationen umso schwieriger, je mehr Organe ein Veto einlegen können.

leme begründet auch den Anspruch an eine zuverlässige sachliche Informationsgrundlage bei politischen Entscheidungen, der die Entscheidungsstruktur auch im Bereich der Außenpolitikformulierung verändert hat.

Während bisher der Wandel der politischen Akteure im klassischen Sinne dargestellt wurde, wird nun auf die Veränderung der Verteilungskonstellation eingegangen, die der sozio-ökonomische Wandel der VR birgt. Die Herausbildung neuer sozialer Schichten führte zu einer Machtverlagerung innerhalb der chinesischen Gesellschaft. Einerseits lässt sich die Relevanz bestimmter gesellschaftlicher Gruppen für den Systemerhalt daran festmachen, dass diese stärker als zuvor mit Privilegien bedacht oder – um im Vokabular der politischen Ökonomie zu sprechen – „erkauft“ werden. Ironischerweise stiegen neben dem schon genannten Militär gerade die Gesellschaftsgruppen, die nach dem traditionell kommunistischen Selbstverständnis der KPCh als Klassenfeinde betrachtet und sozial degradiert worden waren, nämlich Kapitalisten und Intellektuelle, zu Trägern der gesellschaftlichen Modernisierung auf. Andererseits spiegelt das Profil eines typischen Führungsmitglieds der „vierten Generation“, das aus dem Bildungsbürgertum und einer der Küstenregionen stammt, die Verzerrung der Machtverteilung wider.

Die Aufwertung der Privatwirtschaft als Stütze des Regimes wird in der starken Zunahme der Unternehmer in der politischen Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes (PKKCV)<sup>5</sup> und deren Führung durch hohe Wirtschaftsvertreter reflektiert. Interessanterweise stellt die Unternehmerschicht in China den Machtanspruch der KPCh entgegen einer modernisierungstheoretischen Erwartung, die mit der ökonomischen Differenzierung und einer Erhöhung des Bildungsstandards einer Gesellschaft die Forderung nach Selbstbestimmung und Partizipation vorhersagt, nicht grundsätzlich in Frage. Dies mag einerseits an der Tatsache liegen, dass die Gruppe der Unternehmer in sich keine homogene Interessengruppe und als solche keine unabhängige politische Kraft darstellt. Darüber hinaus lässt sich beobachten, dass das politische Verhalten der Unternehmer in China eher auf die Umgehung administrativer Beschränkungen durch das Aushandeln individueller Sonderregelungen als auf kollektive Verhandlungen zur Erreichung einer für alle günstigeren Rechtslage abzielt.<sup>6</sup>

Abgesehen davon, dass die noch immer schwache Rechtsstaatlichkeit Unternehmer dazu anregt, aktiv politische Patronage zu suchen, liegt andererseits ein weiterer Grund des politischen Desinteresses der Unternehmerschicht in deren Kooptation durch die KPCh. Aus Perspektive der KPCh ergab sich ein Interesse, diese Gesellschaftsgruppe mit steigendem sozialem Ansehen und ökonomischen Ressourcen für sich zu gewinnen. Auch mit Blick auf die Bildungselite lässt sich diese Kooptations-Taktik beobachten: Schon Deng Xiaoping hatte sich dieser Technik bedient, als er Intellektuelle zu Angehörigen der Arbeiterklasse umdefinierte und damit den Aufstieg der Technokraten initiierte (Wu 2003, 173).

---

5 Dieses korporative Konsultativorgan ohne Entscheidungsbefugnis dient zwar in erster Linie als rhetorisches Aushängeschild zur Demonstration der Integration außer-parteilicher Gesellschaftsgruppen. Dennoch ermöglicht es eine, wenn auch stark reglementierte Partizipation und die Artikulation zunehmend pluralistischer Interessen innerhalb des autokratischen Systems sowie die Einbringung von Gesetzesvorschlägen (Heilmann 2004, 143). Die PKKCV ist ein aus der Gründungsphase der VR stammendes Organ, in dem die acht weiteren in China anerkannten Parteien (die auch als Unterorganisationen der KPCh interpretiert werden können) und die großen Massenverbände vertreten sind. Die PKKCV hat um die 2200 Delegierte und tagt einmal jährlich.

6 Siehe hierzu Wank (1995); Pye (1997); Heberer (2003b); Chen (2002).

Diesem Muster folgend wurde das Parteistatut durch den XVI. Parteitag geändert, womit der Parteibeitritt von Privatunternehmern im Jahr 2001 offiziell ermöglicht und gleichzeitig Zehntausende Akademiker und Hochschullehrer neu in die Partei aufgenommen wurden, die innerparteilich privilegierte Stellungen erhielten (Pei 2006b). Diese Kooptation der Bildungs- und Wirtschaftseliten offenbart die faktisch schon längst vollzogene Ablösung der ländlichen Bevölkerung als regimetragende Schicht, auf die sich die Partei während des Bürgerkrieges und in der Gründungsphase des Landes stützte. Mit der Besserstellung nichtpolitischer wirtschaftlicher und intellektueller Akteure ist es der KPCh gelungen, diese potentiell regimegefährdenden Schichten so in das System einzubinden, dass sie zum Schutz ihrer Privilegien, wie beispielsweise Stipendien oder die Möglichkeit, im Ausland zu studieren, gegenüber Millionen Benachteiligter Interesse am Erhalt des Status quo erlangt hat. Dabei war die Kooptation so erfolgreich, dass ein Großteil der chinesischen Bildungselite ganz im Sinne des eingangs geschilderten Tausches von materiellen Privilegien gegen politische Unterstützung nun selbst die Notwendigkeit einer Entwicklungsdiktatur und die Aufrechterhaltung von Stabilität und Ordnung auf Kosten der bürgerlichen und politischen Freiheiten und der politischen Beteiligung einer breiteren Gesellschaft predigt (Chen 2002, 417).

<b>Kasten 1: Die Verquickung von Politik und Wirtschaft</b>
Die Tatsache, dass 95 % der (im Jahr 2002) in der Partei gezählten Privatunternehmer schon vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit als Unternehmer eine Parteimitgliedschaft besaßen, macht deutlich, dass politische und wirtschaftliche Eliten in China aufs engste verquickt sind (Fischer 2006, 329). Der Wandel zur Privatwirtschaft führte auch in China, ähnlich wie in vielen ehemaligen Sowjetrepubliken, zu einer Verschmelzung von politischen und wirtschaftlichen Eliten. Politische Akteure waren und sind die Hauptprofiteure des Transformationsprozesses. In China, wo es keine Blaupause für die Privatisierung von Staatsunternehmen gab, konnten sich Partei- und Verwaltungskader oder deren engste Angehörige auf mehr oder weniger legale Weise wirtschaftliche Ressourcen in enormem Umfang aneignen. So sind beispielsweise 92 % der Kinder und Ehegatten der kommunalen obersten Führungskader als Privatunternehmer tätig. Auf Ebene der Provinz- und zentralstaatlichen Ministerialbeamten beträgt dieser Anteil immerhin 71 % (Chen 2002, 411). Gleichzeitig befinden sich unter den 3220 vermögendsten Chinesen, die jeweils mehr als 9 Mio. Euro besitzen, 2932 Kinder hochrangiger Regierungskader (Vougioukas 2007). Selbst die Privatisierung von Staatsunternehmen durch den Gang an die Börse führte nicht zu einer Trennung von Politik und Wirtschaft: in 50 % der an die Börse gebrachten Groß- und mittleren Unternehmen wurde im Jahr 2003 die Position des Aufsichtsratsvorsitzenden von Parteisekretären gehalten (Pei 2006b).
Quelle: Autor

Insofern als die Öffnung der Partei für Privatunternehmer die Akkumulation privaten Wohlstandes legitimierte, ist die Verschmelzung von wirtschaftlichen und politischen Eliten nicht nur Folge der Kooptationstaktik, sondern auch deren Ursache. Sie hat ganz der Logik des kollektiven Handelns (Olson 1965), nach der große Gruppen aufgrund ihrer schlechteren Organisationsfähigkeit durch kleine überschaubare Gruppen ausgebeutet werden können, ambivalente Auswirkungen. Die herausgebildeten Rent-seeking-Strukturen, von denen einige wenige Akteure profitieren, stellen eine erhebliche Stütze

des Parteiregimes dar, deren Preis einer drastisch verzerrten Wirtschaft von der breiten Masse bezahlt werden muss.

Aus rein konstitutioneller Perspektive hat sich die politische Ordnung Chinas seit der Reformära Ende der 1970er Jahre nicht verändert. Sie basiert nach wie vor auf einem sowjetischen Staatsmodell und ist vom absoluten Machtanspruch der KPCh geprägt. Jedoch stellt der Wandel der politisch relevanten Eliten und Schichten eine prägnante Veränderung im politischen System dar. Einerseits besteht heute im Gegensatz zu früher ein Zwang zu einer kollektiven Entscheidungsfindung. Andererseits wirkt sich der höhere Bildungsstand der Führungselite sowie die Absorption neuer Schichten zugleich auf die Politikformulierung und damit auch auf die Außenpolitik aus.

### 2.1.2 Legitimität

Die Frage nach der Stabilität eines politischen Systems ist eng verwoben mit der Frage nach der Legitimität seiner politischen Ordnung. Eine politische Herrschaft, sei sie nun demokratisch oder autokratisch, ist einfacher aufrechtzuerhalten, wenn sie plausible Gründe für ihren Bestand angeben kann, die akzeptiert werden. Legitimität senkt die Kosten der Herrschaft und die Komplexität der Steuerung, weil der Machterhalt nicht prinzipiell mit repressiven Mitteln durchgesetzt werden muss und Entscheidungen nicht prinzipiell in Frage gestellt werden. Die Zuschreibung von Legitimität kann demnach in vielen Fällen mit politischer Unterstützung gleichgesetzt werden.

Legitimität kann auf verschiedene Weise generiert werden. Die einfachste Unterscheidung ist die zwischen Input- und Output-Legitimation (Easton 1965). Während die Input-Legitimation einer politischen Ordnung darauf beruht, dass Macht durch einen für legitim erachteten Prozess erlangt wurde, wird Output-Legitimation durch die überzeugende Leistung eines politischen Systems erzeugt.

Die Frage nach der Legitimität der politischen Ordnung gewinnt für das chinesische Regime in zunehmendem Maße an Bedeutung. Während das Festhalten an der politischen Ordnung in den 1980er Jahren allein mit der Notwendigkeit politischer Stabilität für den ökonomischen Modernisierungsprozess begründet werden konnte, sieht sich Peking zwei Dekaden später mit einer selbst geschaffenen neuen Realität konfrontiert, die dem eigenen ursprünglichen marxistisch-ideologischen Legitimationsanspruch diametral widerspricht. Prinzipiell stellt die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung durch politische Stabilität immer noch ein wichtiges legitimierendes Element dar, jedoch besteht für die KPCh der Bedarf, die Quellen ihrer Legitimität zu diversifizieren, um das bestehende Regime zu stabilisieren und damit die eigene Machtposition zu sichern. Aus analytischer Sicht folgt der von Peking gewählte Weg zur Adressierung der Legitimitätsfrage einem Mix aus den klassischen, aus der Autokratieforschung bekannten Strategien wie der Instrumentalisierung von Nationalstolz und Patriotismus oder der Untermauerung des Führungsanspruchs durch partizipative Elemente.<sup>7</sup> Insbesondere ist es der KPCh aber auch gelungen, den ideologischen Machtanspruch der Partei mit einer neuen Programmatik zu belegen.

---

7 Vgl. hierzu Brooker (2000).

Zweifelsohne konnte sich die KPCh den wirtschaftlichen Erfolg bisher zu Nutze machen und angesichts der Früchte ihrer Modernisierungspolitik auf die Output-Legitimität ihrer Herrschaft verweisen.

**Kasten 2: Modernisierung und Armutsreduktion**

Die chinesische Modernisierungspolitik entfaltete eine ungeahnte Dynamik, die sich nicht nur im wirtschaftlichen Aufholen, sondern auch in der Verbesserung anderer Entwicklungsindikatoren widerspiegelt. Selbst wenn die chinesische Wirtschaft nach neuesten Schätzungen der Weltbank zum chinesischen Bruttoinlandsprodukt gemessen in Kaufkraftparität gegenüber früheren Bewertungen um etwa 40 % schrumpft, ändert dies nichts an deren jährlichen zweistelligen Wachstumsraten (World Bank 2008; Seitz 2003). Auch die Alphabetisierungsrate hat sich seit Beginn der Reformen von 63 % auf 90 % erhöht und die Säuglingssterblichkeit auf 2,3 % reduziert (World Bank 2008). Darüber hinaus gilt China als das Land mit der stärksten und schnellsten Armutsreduktion überhaupt. Mit der Reduktion des Anteils der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag von 71–77 % (1981) auf 13–17 % (2004) gehen 75 % der weltweiten Armutsreduktion allein auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse in China zurück (World Bank 2008). Allerdings konnten die größten Erfolge der Armutsbekämpfung mit der Entkollektivierung bis 1984 verzeichnet werden (Seitz 2003, 322). Während die Bekämpfung der absoluten Armut ab Mitte der 1980er Jahre bis Anfang der 1990er insbesondere aufgrund hoher Inflationsraten stagnierte, konnten ab Mitte der 1990er Jahre wieder Fortschritte erzielt werden, allerdings in spürbar verlangsamtem Tempo (World Bank 2007, Seitz 2003, 322). Trotz des bemerkenswerten Gesamterfolges, leben heute noch immer über 200 Mio. Chinesen in absoluter Armut. Der durchschnittliche Einkommensanstieg von 280 US \$ im Jahr 1985 auf 1290 US \$ im Jahr 2005 ging mit einem massiven Anstieg der Ungleichheit einher, der zumeist mit dem ungleichen Zugang zu Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Sicherungssystemen verbunden ist. Mit einem Gini-Index von 0.41 hat sich die chinesische Gesellschaft innerhalb von 25 Jahren von einer mit Deutschland vergleichbaren Einkommensverteilung zu Verhältnissen vergleichbar mit denjenigen beispielsweise in Peru gewandelt. Die chinesische Ungleichheit, bei der weniger als 1 % der Bevölkerung über mehr als 60 % des nationalen Reichtums verfügt, überragt damit sogar die der USA (Pei 2006b).

Quelle: Autor

Neben den positiven Entwicklungserfolgen führte das wirtschaftliche Liberalisierungsprogramm jedoch auch zur Herausbildung eines kapitalistischen Systems, das in krassstem Widerspruch zur ursprünglichen Parteitagenda steht. Um in dieser Situation den eigenen Machtanspruch aufrechterhalten zu können, reagierte die KPCh mit einer regelrechten Neudefinition der Staatsziele und ihrer selbst. Zwar spielt de facto das revolutionäre kommunistische Gedankengut damit kaum mehr eine Rolle, gleichwohl hält die KPCh bis heute rhetorisch daran fest und betrachtet sich nach wie vor als eine kommunistisch orientierte Partei, deren Ziel es ist, einen Sozialismus chinesischer Prägung zu errichten. Bis heute wird darauf verwiesen, dass man sich erst im Anfangsstadium einer sozialistischen Gesellschaft befinde und eine Generationenaufgabe zu bewältigen habe.

Die ideologische Neudefinition der Partei folgte dementsprechend weniger einer Logik der Verwerfung überkommener Konzepte, als vielmehr einer Akkumulation immer neuer Programmatiken. Unter Deng wurden den Mao-Zedong-Ideen (die Sinisierung des Marxismus-Leninismus und die daraus folgende Staatsideologie) die Deng-Xiaoping-Theorie



hinzugefügt.<sup>8</sup> Diese begründete einen Wandel vom Primat der Politik zugunsten des Vorrangs der Ökonomie.<sup>9</sup>

Verglichen mit dieser Neuausrichtung war die Öffnung und Anpassung der Partei von einer Klassen- zu einer Volkspartei durch Jiang Zemin's Konzept der „Drei Repräsentationen“ 2001 nur noch ein kleiner und folgerichtiger, wenn auch heftig umstrittener Schritt. Dieses Konzept ist Jiang Zemin's persönliches Vermächtnis und stellt eine weitere ideologische Neuorientierung der KPCh dar. Es erhebt die Repräsentation der Entwicklungsbedürfnisse der „fortschrittlichen Produktivkräfte“, der Entwicklungstendenzen moderner Zivilisation und der grundlegenden Interessen der überwiegenden Mehrheit des chinesischen Volkes zum Ziel. Im Klartext besagt es, dass die fortschrittlichen Produktivkräfte, die nun zunehmend privat sind, per Definition zur Parteibasis erklärt werden (Sausmikat 2001).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung verlor die sozialistische Staatsideologie zunehmend ihre Legitimität stiftende Funktion. Dennoch verstand es die KPCh, auf geschickte Weise das entstehende Ideologievakuum mit neuem Inhalt zu füllen. Unter den Schlagwörtern der „wissenschaftlichen Entwicklung“ und der „harmonischen Gesellschaft“ rückte Hu Jintao 2003 und 2005 Nachhaltigkeit und die sozialen Aspekte der Modernisierung in den Vordergrund und reagierte damit auf die drängenden Probleme des Transformationsprozesses. Die Legitimation der Partei sollte sich nunmehr vor allem durch die Schaffung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit begründen lassen. Mit dieser Proklamation einer Entwicklungs- und Modernisierungsideologie sind im Hinblick auf ihre Legitimation allerdings sowohl Chancen als auch Risiken für die chinesische Führung verbunden, denn diese muss sich damit an sehr konkreten Versprechen messen lassen. Mit der programmatischen Zieldefinition der sozialen Gerechtigkeit steht die KPCh vor einer enormen gestalterischen Aufgabe und läuft Gefahr, an Glaubwürdigkeit zu verlieren, falls ihr nicht gelingen sollte, in absehbarer Zeit konkrete Erfolge vorzuweisen. Noch wirkt die Mahnung zur Geduld. Aufgrund der immer offensichtlicher werdenden sozialen Ungleichheit kann sich die KPCh schon heute jedoch auf hohe Wachstumsraten allein nicht mehr stützen.

Steigende Arbeitslosigkeit, zunehmende spontane Aufstände, verstärkte Migrationströme, Umwelt- und Korruptionsskandale, immer sichtbarer werdende Entwicklungsdisparitäten zwischen den Regionen und die sich immer weiter öffnende Einkommensschere stellen Herausforderungen für das politische System und damit die Stabilität der politischen Ordnung dar. Das Credo der „harmonischen Gesellschaft“ und der „wissenschaftlichen Entwicklung“ muss deshalb als eine überfällige Reaktion auf die unausgewogene gesellschaftliche Entwicklung verstanden werden.

Die KPCh steht also vor der Aufgabe, einerseits die positive wirtschaftliche Entwicklung aufrechtzuerhalten und die Einkünfte daraus andererseits gerechter zu verteilen. Aufgrund der Verteilungslogik des chinesischen Systems unterliegt die KPCh – wie viele andere

---

8 Dies bedeutete jedoch keineswegs eine Distanzierung von Mao Zedong als Person. Bis heute wird Mao Zedong's Leistung von offizieller Seite formelhaft zu 70 % positiv und zu 30 % negativ bewertet.

9 Das Ziel, die Modernisierung des Landes, heiligte durchaus auch vormals verpönte kapitalistische Mittel, wie Deng Xiaoping selbst mit seiner berühmten Aussage „Egal ob schwarze oder weiße Katze, Hauptsache, sie fängt Mäuse“ (aus Heberer 2003a, 40) zu verstehen gegeben hat.

autokratische Eliten – einer enormen Abhängigkeit und Verwundbarkeit durch die wirtschaftliche Entwicklung. Da die wirtschaftlichen Einkünfte nicht in erster Linie mit der Bereitstellung von öffentlichen Gütern an breite Bevölkerungsmassen weitergegeben werden, sondern zunächst die für den Machterhalt notwendige Verteilungskalition befriedigt werden muss, ist ein sehr viel höheres Wirtschaftswachstum nötig, um auch die Interessen der breiten Masse berücksichtigen zu können. Die Wichtigkeit der Wirtschaftspolitik für das Überleben des Regimes stellt daher den Ausgangspunkt für das Verständnis des politischen Verhaltens der chinesischen Führung dar – dies gilt gerade auch in Bezug auf die Außenpolitik.

Eine – sowohl bei autokratischen als auch demokratischen Regierungen – beliebte Taktik, um über die Bevorzugung bestimmter Gesellschaftsgruppen hinwegzutäuschen, besteht in der rhetorischen Aufwertung nationaler Interessen. Einhergehend mit der Neubesetzung der Regimeziele kann daher einerseits die Betonung von innerstaatlicher Ordnung und Stabilität für die Einigkeit des Landes und andererseits die Belebung nationalistischer und patriotischer Volksgefühle als Instrument sowohl der Legitimation als auch der Integration beobachtet werden. Hierbei beruft sich die politische Führung auf eine Mischung aus traditionellen (konfuzianischen) hierarchischen Ordnungsvorstellungen, die kollektive Erinnerung an das während der Kolonialisierung erlittene Unrecht durch fremde Besatzungsmächte und das historische Selbstverständnis als „Reich der Mitte“, das den Anspruch auf einen entsprechenden Status im internationalen System begründet (Swaine 1995, 8). Diese Selbstdefinition ist in außenpolitischer Hinsicht von großer Bedeutung, weil die Berücksichtigung nationalistischer Ressentiments die außenpolitischen Handlungsoptionen der Führungsriege in vielfacher Hinsicht vorstrukturiert. Gerade die Taiwan-Frage muss in erster Linie vor diesem Hintergrund interpretiert werden.

## 2.2 Machterhalt durch Zwang

Nach einem Weber'schen Verständnis gilt Macht als die Fähigkeit, den eigenen Willen durchzusetzen und kann somit auch als die Fähigkeit, andere zu steuern, verstanden werden (Weber 2005). Es liegt in der Natur autokratischer Herrschaft, dass die Bevölkerung als Adressat von staatlicher Steuerung – anders als in Demokratien – keine institutionalisierte Möglichkeit dazu hat, ihr Ge- oder Missfallen auszudrücken und den Regenten durch die Entfernung aus seinem Amt „abzustrafen“. Aus dieser Struktur ergibt sich, dass sich der Autokrat der Loyalität seiner Untergebenen nie sicher sein kann (Wintrobe 1998). Aufgrund dieses Dilemmas kann ein autokratisches Regime seine Steuerungsfähigkeit nicht allein auf die Loyalität seiner Bürger stützen, sondern ist auf ein gewisses Maß an repressivem Zwang angewiesen. Dies ist die Ursache dafür, warum autokratische Regimes den Ruf haben, die Menschenrechte nicht zu achten.

Steuerungsfähigkeit bedeutet Handlungsfähigkeit und diese ist prinzipiell erwünscht. Denn eine Regierung ohne Durchsetzungskraft, ohne Mittel zur Herstellung und Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und Sicherheit, ist nicht nur machtlos, sondern auch unfähig, öffentliche Güter herzustellen. Repression ist dabei das härteste von vielen möglichen Instrumenten der politischen Steuerung. Die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols ist für autokratische Regime nicht nur eine Frage der Herstellung des öffentlichen Gutes „innere Sicherheit“, sondern auch eine Frage des Machterhalts. Die entscheidende Frage lau-

tet daher, welche Mittel der Staat zur Herstellung dieser Ordnung einsetzt und inwieweit der staatlichen Durchsetzungsmacht zum Schutz des Individuums Grenzen gesetzt sind.

Im totalitären Regime Mao Zedongs funktionierte staatliche Steuerung einerseits durch die Initiierung von Massenkampagnen und andererseits durch die Bindung eines jeden Bürgers an eine Basiseinheit, seine *danwei*, die mit einer enormen direkten sozialen Kontrolle verbunden war.<sup>10</sup> Mit der Aufgabe der totalitären Massenmobilisierungskampagnen und dem Niedergang der maoistischen Gesellschaftsordnung des *danwei*-Systems büßte die KPCh gegenüber der Bevölkerung folglich einen Steuerungs- und Kontrollverlust ein. Dieser wurde seit den 1980er Jahren und besonders nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz 1989 durch eine stärkere selektive Repression zu kompensieren versucht. Wenngleich damit der pauschale Zugriff des Staates auf den Einzelnen zurück ging, so bedeutet dies nicht, dass die Beobachtung des Einzelnen aufgegeben wurde. Im Gegenteil, um gezielter eingreifen zu können, baute die KPCh den Sicherheits- und Informationsapparat aus (Yang 2004, 6). Die selektive Repression, die auf die gezielte Einschüchterung einzelner Andersdenkender fokussiert, äußert sich in dem Verbot von politischen Vereinigungen, der Unterdrückung der Meinungsfreiheit sowie der Verfolgung politischer Aktivisten. Sie zielt aber insbesondere auch auf die Unterdrückung der ethnischen und religiösen bzw. spirituellen Minderheiten Tibets, die muslimische Bevölkerung der Uighuren in der Provinz Xinjiang und die Anhänger der Falun-Gong-Bewegung (Human Rights Watch 2008).<sup>11</sup> Mit Blick auf die Außenpolitik der VR ist der Umgang mit separatistischen Minderheiten von besonderem Interesse, weil die innerstaatliche Unterdrückung der nach Unabhängigkeit strebenden Bevölkerungsteile außenpolitische Implikationen hervorruft, und zwar nicht nur hinsichtlich der Reaktion auf die Beziehungen des Dalai Lama zu den Regierungen anderer Länder, sondern auch hinsichtlich des chinesischen Interesses an politischer Stabilität in den angrenzenden Nachbarländern. Ein Szenario des Zusammenbruchs der staatlichen Gewalt und separatistische Bewegungen in den an die Provinzen Tibet oder Xinjiang angrenzenden Nachbarländern stellen eine Bedrohung für die chinesische Führung dar.

---

10 Die *danwei* war meist an die Arbeits- oder Ausbildungsstätte gebunden. Diese übernahm die Verteilung von Wohnraum und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie beispielsweise die medizinische Versorgung, aber auch standesamtliche und schiedsgerichtliche Aufgaben (Heilmann 2004, 195). Mit dem Niedergang der *danwei* ist demzufolge auch ein drastischer Rückgang der Bereitstellung öffentlicher Güter verbunden (Pei 1995). Während die Bevölkerung vor der ökonomischen Liberalisierung durch die Bindung an *danwei*-Einheiten als Basiseinheiten der kommunistischen Gesellschaftsorganisation wirksam gesteuert werden konnte, eröffnet die zunehmend marktwirtschaftliche Ordnung, die Alternativen zum Angebot der *danwei* bietet, dem Einzelnen mehr Freiraum zur individuellen Lebensgestaltung.

11 Die ethnischen Minderheiten Chinas machen insgesamt nur etwa 8 % der Gesamtbevölkerung aus. Die beiden besonders betroffenen, weil nach Unabhängigkeit strebenden Minderheiten konzentrieren sich auf die wenig besiedelten, aber flächenmäßig riesigen Territorien der Grenzprovinzen Tibet und Xinjiang (Heilmann 2004). Zwar besitzen die beiden sogenannten „autonomen Regionen“ ein formales Recht auf Selbstverwaltung. Dieses wird in der Realität jedoch aus zweierlei Gründen unterminiert. Einerseits sind gerade diese Provinzen wirtschaftlich besonders rückständig und daher von der Zentralregierung finanziell in besonderem Maße abhängig, andererseits sind die lokalen Partei- und Regierungspositionen überwiegend von Han-Chinesen und nicht von Angehörigen der ethnischen Minderheit besetzt. Die Gewährung wirklicher Autonomie im Rahmen eines föderativen Staates, die wohl am ehesten dazu geeignet wäre, das Minderheitenproblem zu lösen, war bisher nicht möglich, auch weil sie grundsätzlich nicht mit einem zentralistischen Führungsanspruch vereinbar ist. Die Überrepräsentanz der Han-Chinesen in politischen und administrativen Organen ist Teil einer Sinisierungsstrategie, die jedoch wiederum das Bestreben nach Unabhängigkeit nährt.

Obwohl die technologische Revolution der Medien zweifelsohne auch in China die begrenzte Umgehung der staatlichen Kontrolle ermöglicht, unterliegen diese immer noch einer strengen Zensur. Im Jahre 2002 rühmte sich das Ministerium für Öffentliche Sicherheit beispielsweise, dass es in einer internen Übung gelungen war, innerhalb von 19 Stunden nach der Einstellung eines unerwünschten Textes ins Internet, diesen aufgespürt und verbannt zu haben (Pei 2006b). Hoffnungen, Peking ließe sich wegen der Olympischen Spiele im Jahr 2008 und der dadurch erregten weltweiten Aufmerksamkeit zu einer weichen Gangart umstimmen, scheinen sich angesichts einer neuerlichen Repressionswelle aus Anlass des XVII. Parteitag im Oktober 2007 nicht zu erfüllen.<sup>12</sup>

Neben der Steuerung durch Repression ist in jüngster Zeit jedoch auch der Versuch zu beobachten, rechtliche Grundlagen für staatliches Handeln zu schaffen. Sowohl im sozialistischen als auch im traditionellen chinesischen Rechtsverständnis wird Recht einseitig als Instrument der Staatsgewalt und weniger als Instrument zum Schutz individueller Rechte interpretiert (Heilmann 2004, 200). Aus dem Rückgang der Steuerungsfähigkeit der eigenen Parteimitglieder entsteht für die Parteiführung jedoch ein Anreiz, den Bürger vor staatlicher Willkür bzw. der rücksichtslosen Durchsetzung der Interessen der Machthabenden zu schützen. Die Logik der autokratischen Herrschaft stößt aber auch hier an systemimmanente Grenzen.

Da die Besetzung aller wichtigen Führungspositionen durch Parteifunktionäre das zentrale Kontrollinstrument der Partei gegenüber den Staats- und Verwaltungsorganen darstellt, ist die Steuerungsfähigkeit des chinesischen Staates aufs Engste mit der Organisationsfähigkeit der KPCh bzw. deren Fähigkeit, die eigenen Mitglieder zu disziplinieren, verknüpft. Die wirtschaftliche Prosperität Chinas war – neben der Attraktivität des riesigen chinesischen Marktes für ausländische Investitionen – der Fähigkeit der Parteispitze zu verdanken, lokalen Kadern Flexibilität und Experimentierspielraum einzuräumen. Gleichzeitig konnte die Parteistruktur jedoch steuernde Anreize setzen und einen Ordnungszusammenbruch verhindern (Heilmann 2004, Shevchenko 2004). Im Unterschied zu vielen kleptokratischen Regimes in Entwicklungsländern gelang es der KPCh zu Beginn der Reformen, die lokalen Kader als Träger der Modernisierungsstrategie durch innerparteiliche Institutionen daran zu hindern, sich übermäßig selbst zu bereichern (Shevchenko 2004, Keefer 2007). Aus zwei Gründen erodierte dieses Instrument jedoch mit dem fortschreitenden Reformprozess zunehmend. Einerseits nahm durch die administrative Dezentralisierung und die damit verbundene Informationsasymmetrie die direkte Kontrolle der Partei über Kader und die Möglichkeit zu deren Beurteilung ab (Pei 2006a, 147, Chen 2007, 157). Die sich seit den 1990er Jahren in zunehmendem Maße eröffnende Option, als Privatunternehmer reich zu werden, verkürzte andererseits den Zeithorizont der Kader und provozierte vor allen Dingen kriminelle Machenschaften in den eigenen Reihen der Partei und eine grassierende Korruption.

---

12 Im Gegenteil, das übertriebene Bedürfnis der chinesischen Führung, der Weltöffentlichkeit im Jahr 2008 ein tadelloses Peking zu präsentieren, offenbart einmal mehr die Geringschätzung der Rechte ihrer Bürger. So heiligte die Verfolgung dieses Staatszieles beispielsweise die häufigere Verurteilung von – ohne Gerichtsverfahren verhängter – Zwangsarbeit gegen Kleinkriminelle in der Hauptstadt oder die Schließung privater Schulen für Kinder von Wanderarbeitern, die vom öffentlichen Schulsystem ausgeschlossen sind, um die Zahl der Wanderarbeiter in Peking zu reduzieren (Amnesty International 2007, Human Rights Watch 2008).

So sind seit den 1990er Jahren oftmals nicht nur ganze lokale Führungszirkel in Korruptionsfälle verstrickt, sondern auch die Verwicklungen von Parteigrößen in der organisierten Kriminalität nahm zu (Chen 2007; Pei 2006b).<sup>13</sup>

Verschärft wird das innerparteiliche Kontrollproblem durch die *guanxi*-Kultur, ein informelles auf Vertrauen basierendes reziprokes Gefälligkeitssystem (vgl. Wang 2001). Dieses stellte in China schon vor der Reformära eine traditionelle soziale Umgangsform dar. In Verbindung mit den graduellen Wirtschaftsreformen beförderte sie jedoch Nepotismus und Korruption, da von den engen Verflechtungen zwischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung nicht nur politische Amtsträger profitieren, sondern auch die bei unzureichendem Rechtsschutz auf politische Patronage angewiesenen wirtschaftlichen Akteure. Mit den graduellen Reformen entstanden ein regelrechter „administrativer Markt“ (Heilmann 2004; Pei 2006a, 145)<sup>14</sup> und ausgedehnte Möglichkeiten des *rent-seeking*s für die politischen Entscheidungsträger.<sup>15</sup> Vor allem aber die Korruption nahm mit dem Transformationsprozess und dem „moralischen Verfall der Parteifunktionäre“ gravierende Ausmaße an, die im Jahr 2006 zu wirtschaftlichen Einbußen von schätzungsweise bis zu 15 % des Brutto-Inlandprodukts führten (Hoffbauer 2007).<sup>16</sup>

Schwerer als der wirtschaftliche Schaden wiegt für die politische Führung jedoch die Tatsache, dass Korruption in der chinesischen Geschichte als ein Hauptauslöser von Aufständen und Unruhen gilt. Die Verzehnfachung der Zahl lokaler Massenunruhen seit dem Jahr 1993 macht deutlich, dass sich in der chinesischen Gesellschaft zunehmend Widerstand gegen die kriminellen Machenschaften der Partei und das Fehlen rechtsstaatlicher Institutionen, die diese einhegen könnten, regt (Shirk 2007, 57).<sup>17</sup>

---

13 Ein eindruckliches Beispiel liefert die Aufarbeitung eines Schmuggelskandals in der Provinz Guangdong in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (Heilmann / Gras / Kupfer 2000). In diesem Fall hatte sich ein regelrechtes Schmuggelnetzwerk zwischen lokalen Behörden, Militär und wirtschaftlichen Unternehmen, meist aus Taiwan oder Hongkong, herausgebildet.

14 Von einem administrativen Markt wird gesprochen, weil politische Akteure ihre Verfügungsgewalt über politische Entscheidungen, z. B. die Vergabe von Positionen, aber auch Verfügung über Mittel der Staatsindustrie, in einem Tauschgeschäft nach Marktmechanismen feilbieten (Heilmann 2004, 181).

15 Mit den ersten Reformschritten während der 1980er Jahre, in denen praktisch alle staatlichen Akteure selbst – nicht nur Bürokraten des Planwirtschaftsapparates, sondern auch Militär, Polizei und Gerichte – in großem Umfang wirtschaftlich aktiv geworden waren (Yang 2004, 12), waren erste Reformgewinner entstanden. Diese profitierten gerade von der Unvollständigkeit bestimmter Reformen, die zu Marktverzerrungen geführt hatten (vgl. Hellman 1998; Shevchenko 2004). Der Umsetzungserfolg vieler Reformvorhaben war damit abhängig von der (Un-)Fähigkeit, opponierende Partikularinteressen zu entmachten bzw. zu kompensieren.

16 Die VR belegte im *Corruption Perception Index* von *Transparency International* 2006 Rang 70. Bei allen der am stärksten von Korruption betroffenen Sektoren wie die Energie-, Banken- und Finanzbranche, die Infrastruktur und die Tabakindustrie handelt es sich um staatlich kontrollierte Monopole (Pei 2006b).

17 Allein im Jahr 2004 wurden 74000 solcher lokaler Massenunruhen gezählt. Derartige Aufstände werden durch Verhaftungen meist schnellstmöglich aufgelöst. Es ist der Peking Zentrallregierung vor diesem Hintergrund bisher scheinbar überzeugend gelungen, bei der Bevölkerung ihren gegenüber Provinz- und Lokalregierungen weitaus besseren Ruf zu verteidigen. Nicht zuletzt machte sich die Zentralregierung dazu solche Unruhen zu Nutze, um den Revoltierenden mit ihrem harten Durchgreifen gegen die verantwortlichen Regierungen Verständnis zu signalisieren. Insbesondere wurden lokale Regierungen somit gezwungen, neben der Niederschlagung von Protesten auch den Ursachen des Widerstandes mehr Beachtung zu schenken.

Offiziell gibt sich die Partei daher als Kämpferin gegen die Korruption. Angesichts der tiefen Verstrickung der eigenen Mitglieder, und zwar zunehmend auch der jüngeren zukünftigen Führungsgeneration, scheint dies allerdings ein schwieriges Unterfangen zu sein. Solange eine unabhängige Kontrollinstanz fehlt, ist es wenig wahrscheinlich, dass es der Partei gelingt, sich von innen heraus selbst zu erneuern. Hierfür spricht beispielsweise die Tatsache, dass die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten von durchschnittlich 5,6 % während der 1990er Jahre auf etwas unter 3 % im Jahr 2004 zurückging (Pei 2006b). Auch die Reform des Staatsdienstes in den 1990er Jahren stellte keine ausreichende Veränderung der Anreizstrukturen dar, um diesen gewinnen zu können. Zwar wurde der öffentliche Dienst z. B. durch die Einführung von Zugangsprüfungen professionalisiert, das zugrunde liegende Konzept des öffentlichen Dienstes sozialistischer Prägung hat aber nicht die Trennung von Staat und Partei zum Ziel, sondern basiert explizit auf der Loyalität gegenüber der Partei sowie ideologischen und ethischen Rekrutierungskriterien (Heilmann 2004, 122).

Neben der Bildung von innerparteilichen, kann die Schaffung von staatlichen Institutionen, wie klarer Gesetzestexte, als Versuch interpretiert werden, Prozesse zu strukturieren und zu standardisieren, um diese effektiver und effizienter steuern zu können, damit die Steuerungsfähigkeit zu verbessern und letztendlich ein investitionsfreundliches Klima zu schaffen (Yang 2004; Keefer 2007). Da die Vergabe von Privilegien im Sinne der politischen Ökonomie Loyalität erzeugt und damit eine der wichtigsten Stützen der eigenen Macht darstellt, ist eine gewisse Grauzone zum Erhalt der politischen Unterstützung jedoch notwendig. Aus diesem Grund können die Reformen der Zentralregierung keine grundsätzliche Gewaltenteilung und keine unabhängige Justiz vorsehen. Denn diese würden per Definition mit dem umfassenden Machtanspruch der KPCh konkurrieren. Rechtlichen Mitteln zum Schutz der Bürger bleiben damit systemimmanente Grenzen gesetzt. Beispielsweise wurde 2006 von der Verstärkung administrativer Hindernisse für bzw. der massiven Bedrohung mit Übergriffen auf Anwälte, die geschädigte Bürger in politisch sensiblen Themen, wie in Fällen unentschädigter Landnahme oder Zwangsumsiedlung, rechtlich vertreten hatten, berichtet (Willmann 2006).

Das Dilemma für die KPCh liegt darin, dass sie den eigenen lokalen Parteikadern einen Spielraum zur Bereicherung einräumen muss, um sich deren Loyalität zu sichern. Dies stellt die Zentralregierung jedoch einerseits häufig vor ein Durchsetzungsproblem. Andererseits birgt das ungehemmte „Gewährenlassen“ der Parteikader das Risiko, Widerstand in der Bevölkerung zu provozieren und die Legitimität der Parteiherrschaft bei der Bevölkerung zu untergraben. Eine „maßvolle“ Privilegierung der Parteikader ist vor allem deshalb so schwierig, weil die politische Führung einer Informationsasymmetrie unterliegt und von oben nur begrenzte Kontrollmöglichkeiten besitzt. Transparenz, Gewaltenteilung und Rechenschaftspflicht wären am Besten dazu geeignet, das Problem zu beheben. Mit der Wiedereinführung der Dorfwahlen auf unterster Ebene war daher die Hoffnung auf Kontrolle von unten verbunden, die sich jedoch nur dann entfalten kann, wenn Wahlen tatsächlich kompetitiv und damit wiederum nicht steuerbar sind. Den Reformvorhaben der Zentralregierung, egal ob zum Schutze der Umwelt, zur Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, zur Wahrung der Menschenrechte, zur Verbesserung des Gesundheitssystems oder aber zur Bekämpfung der Korruption – allesamt Auslöser spontaner Unruhen – läuft nicht nur die fehlende Zurechenbarkeit, sondern auch das Problem fehlender Kontrolle, die in einem demokratischen System von Medien und Öffentlichkeit ausgeübt werden, zuwider. Letztendlich ist daher fraglich, inwieweit es dem Regime gelingen kann, die gravierenden

Misstände und dringenden Probleme ohne die gleichzeitige Einführung bzw. Ausweitung von politischen Reformen zu lösen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Durchsetzungsfähigkeit des Staates bzw. der KPCh seit der Öffnung des Landes und der Liberalisierung des wirtschaftlichen Systems in China stark gewandelt hat. Gegenüber der Bevölkerung wurde der Steuerungsverlust durch die Wirkungslosigkeit der *danwei*, die in erster Linie auf der strikten Einbindung des Individuums in ein Kollektiv und der damit verbundenen sozialen Kontrolle beruhte, durch selektive Repression zu kompensieren versucht. Die KPCh kann sich in der Ausübung der Staatsgewalt jedoch immer weniger auf ideologisch motivierte Kader stützen, sondern sie steht im Gegenteil vor einem Disziplinproblem in den eigenen Reihen. Gleichzeitig stellt die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols und der inneren Sicherheit eine zentrale Frage des Machterhalts des politischen Regimes dar. Größere innere Unruhen könnten auf unkalkulierbare Weise das politische System in Frage stellen, denn die Legitimität des politischen Regimes basiert zu großen Teilen auf der Fähigkeit der Regierung, die innere Ordnung zu gewährleisten und Chaos zu verhindern sowie den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben.

### **3 Die Auswirkungen des innenpolitischen Wandels auf die Außenpolitikformulierung**

Während bisher der innere Wandel der VR umrissen wurde, werden im Folgenden die Auswirkungen dieses Wandels auf die Außenpolitik dargestellt. Die folgenden Kapitel werden insbesondere aufzeigen, dass die von Deng Xiaoping verfolgte Reformpolitik mit ihrer Öffnung nach außen einen Wendepunkt in der Ausgestaltung der Außenbeziehungen darstellt, während sich der Entscheidungsfindungsprozess, also die Art und Weise, wie außenpolitische Positionen definiert werden, erst nach Deng Xiaopings Rückzug aus der Politik mit der „dritten Führungsgeneration“ zu reformieren beginnt.

Zunächst liegt das Augenmerk auf der Politikformulierung. Die Herangehensweise zeichnet drei der folgenreichsten Dynamiken nach, nämlich Professionalisierung, Pluralisierung und Dezentralisierung wie sie Lampton 2001 identifizierte. Kapitel 4 wird sich dann mit der Ausgestaltung der Außenpolitik befassen.

Ausgangspunkt der Analyse ist die Tatsache, dass Chinas Außenpolitik bis 1976 extrem personalisiert war, und daher gemeinhin mit der „*strongman*“ oder „*Mao in command*“ Theorie erklärt wurde, die sämtliche Entscheidungen direkt auf Mao Zedongs persönlichen Willen bzw. den seines außenpolitischen Beraters Zhou Enlai zurückführte (Kim 1998, 15).<sup>18</sup> Die Wirtschaftsreformen Deng Xiaopings, die mit einer außenwirtschaftlichen Öffnung einhergingen, bedeuteten in den 1980er Jahren einen Komplexitätsanstieg der Außenbeziehungen. Dies führte unter Deng Xiaoping, dem ein wesentlich konsultativerer und konsensorientierter Führungsstil nachgesagt wird, zu einer Arbeitsteilung zwischen den Themen, die ausschließlich vom Ständigen Ausschuss des Politbüros beschieden, und jenen, die an die Ministerialbürokratie delegiert wurden. Obwohl diese Tendenz der Kon-

---

18 So ist historisch nur ein konkreter außenpolitischer Fall bekannt, der nicht Mao Zedongs oder Zhou Enlais Produkt ist (Bachman 1998, 43).

sultation unter Jiang Zemin weiter verstärkt wurde, stellt die Außenpolitik nach wie vor eines der am stärksten zentralisierten Politikfelder dar, vergleichbar nur mit den Bereichen Personal- oder Militärangelegenheiten (Lu 2001, 41). Die Zentralregierung behält sich demnach in allen Angelegenheiten von existenziellem Charakter für die VR, in allen Fragen der nationalen Sicherheit, insbesondere auch die Beziehung zu Taiwan, in den bilateralen Beziehungen zu strategisch und geopolitisch wichtigen Staaten<sup>19</sup> und der Europäischen Union sowie in der Beziehung zu den Vereinten Nationen die Entscheidungsautorität vor. Entscheidungen in diesen Angelegenheiten werden in der Regel auf der obersten Hierarchieebene des Regierungs- bzw. des Parteiapparates getroffen und weisen immer noch stark hierarchisch-autokratische Züge auf.<sup>20</sup> Obwohl zwischen den Mitgliedern innerhalb des Ständigen Ausschusses des Politbüros eine Arbeitsteilung herrscht und Außenpolitik mit dem Vorsitz der innerparteilichen Abteilung für auswärtige Angelegenheiten einem erfahrenen Mitglied unterstellt ist, werden Entscheidungen nur auf der Basis eines Konsenses getroffen. Insbesondere der Außenminister ist kein politisches Schergewicht, sondern eine rein technische Ausführungsinstanz. Als Karrierediplomat ist er in der Außenpolitik nicht richtungsentscheidend.<sup>21</sup> Bezeichnend für die auf oberster Ebene getroffenen Entscheidungen ist damit ihre Konsensfähigkeit. Entscheidungen, für die sich keine einvernehmliche Lösung findet, werden vertagt.<sup>22</sup>

Die außenpolitischen Beziehungen zu kleineren Staaten oder Ländern der Dritten Welt, die Umsetzung und Formulierung von Routinearbeiten und oftmals auch der Bereich der Wirtschafts-, Kultur- und Bildungspolitik und der Wissenschaftsaustausch werden hingegen an die Bürokratie delegiert (vgl. Hsu 1999; Lu 2001). Der jeweilige Entscheidungsmodus richtet sich somit nach funktionalen Kategorien, aber auch nach der Interessensintensität der VR. Diese Arbeitsteilung kann in ihren Grundzügen immer noch als gültig betrachtet werden. Innerhalb der Ministerialverwaltungen werden konkrete Entscheidungen nach dem System „*delegation by consensus*“ (Shirk in Hsu 1999, 210) an untere Einheiten delegiert, d.h. Policy-Entwürfe müssen zwischen einzelnen Bürokratie-Divisionen in Orientierung an den von der Parteispitze vorgegebenen Richtlinien ausgehandelt werden. Dies ist mit einem erheblichen Koordinations- und Verhandlungsaufwand verbunden, da auch hier eine einvernehmliche Entscheidung erwartet wird.

Obwohl von den in die Außenpolitik involvierten staatlichen Ministerien und insbesondere vom Ministerium für auswärtige Angelegenheiten das Gros der Arbeit erledigt wird, muss der Bereich der Außenpolitik nach wie vor als besonders zentralisiert betrachtet werden. Daher hat der innerstaatliche politische Wandel und die in Kapitel 2 dargestellte Anpassung des politischen Systems nur relativ geringe Konsequenzen auf den Politikformulierungsprozess. Diese werden im Folgenden erläutert.

---

19 Wie den USA, Russland, Japan, Nord- und Südkorea, Indien, Pakistan, aber auch Kasachstan und die Mongolei (Hsu 1999).

20 Vgl. Heilmanns Krisenmodus 2004, 44.

21 Vertrauliches Interview, Peking 26.10.2007.

22 Vertrauliches Interview, Peking, 24.10.2007.



### 3.1 Professionalisierung

Allgemein lässt sich eine Professionalisierung des staatlichen Handelns durch die gezielte Rekrutierung eines durchschnittlich sehr viel jüngeren und besser ausgebildeten Personals, das über fremdsprachliche Kenntnisse, Auslandserfahrung oder eine spezifische Expertenausbildung verfügt, beobachten. Im Bereich der Außenpolitik entstand durch die politische und wirtschaftliche Öffnung des Landes und die mit ihr einhergehende zunehmende Komplexität der Außenbeziehungen darüber hinaus ein besonders stark ausgeprägter Bedarf an einer Spezialisierung der an den Außenbeziehungen beteiligten politischen Akteure.

Der Professionalisierungsprozess und seine Auswirkungen auf die Akteurslandschaft werden durch zwei markante Beispiele verdeutlicht. Die Modernisierung des Militärs eignet sich besonders gut zur Darstellung des Professionalisierungsprozesses. Der durch die Professionalisierung hervorgerufene sukzessive Wandel der Akteurslandschaft hingegen spiegelt sich am deutlichsten im Bedeutungszuwachs derjenigen Akteure, die fachliche Expertise bereitstellen, wie Beratungsgremien und wissenschaftliche Institute, sowie in der funktionalen Anpassung des ehemals nach rein ideologischen Kriterien arbeitenden außenpolitischen Parteiorgans.

In den nationalen politischen Entscheidungsorganen, im Zentralkomitee, im Politbüro der KPCh und im nationalen Volkskongress (NVK), ist die VBA massiv überrepräsentiert (Shirk 2007, 70). Uneindeutig ist jedoch, inwieweit das Militär eine eigenständige Rolle in der Außenpolitikformulierung spielt.<sup>23</sup> Die VBA unterliegt seit der Reformära einem massiven Modernisierungsprozess, der sich sowohl auf die personelle und materielle Ausstattung als auch auf die Organisationsstruktur bezieht. Aus personeller Sicht fand ein Generationswechsel innerhalb der VBA statt. Mit der neuen „vierten Führungsgeneration“, die nun nicht mehr aus Revolutionären und Kriegsveteranen besteht, und einer schon unter Deng Xiaoping begonnenen Militärreform wurde die enge Verbindung zwischen Partei und Militär entflochten. Dies hat zur Folge, dass die militärische Führung einerseits nun stärker auf formale Wege und institutionelle Routinen der Einflussnahme angewiesen ist (Miller / Xiaohong 2001, 132). Andererseits zeigt sie aber auch weniger Interesse an der Einmischung in nichtmilitärische Politikbereiche als zuvor.

Auch der strukturelle Umbau der VBA war schon von Deng Xiaoping durch eine Truppenreduktion eingeleitet worden. Die eigentliche Abkehr von Mao Zedongs „Volksdoktrin“ wurde allerdings erst durch den Ersten Golfkrieg eingeleitet, der die Notwendigkeit einer technologischen Modernisierung vor Augen führte. Die weitere Reduktion der Truppenstärke auf 2,4 Mio. Mann unter Jiang Zemin 1997 ging daher mit einer technischen Aufrüstung einher (Möller 2005, 121). Zwischen 1990 und 2005 wuchsen die jährlichen Militärausgaben mit durchschnittlich 15,36 % (was einer realen Wachstumsrate von beinahe 10 % entspricht) schneller als die Wirtschaft. Offiziellen Angaben zufolge lag das Budget 2006 bei 35 Mrd. US Dollar – wobei allgemein davon ausgegangen wird, dass das eigentliche Budget diese Angabe um ein Vielfaches überschreitet und auf über 100 Mrd. US Dollar geschätzt wird (Panda 2007; Lam 2006; Godwin 1998). Dem steigenden Militäretat liegt eine neue Sicherheitsstrategie zu Grunde, nach der bis zum Jahr 2020 die Fä-

---

23 Einige Chinaexperten argumentieren, dass die Rolle des Militärs prinzipiell eher über- als unterschätzt werde, da die VBA bisher nie eine unabhängige Kraft in der außenpolitischen Entscheidungsfindung dargestellt habe und die Interessen innerhalb der VBA je nach Einheit differierten (Heilmann 2004).

higkeit zur technologischen Kriegführung erlangt werden soll (Panda 2007). Obwohl von offizieller Seite stets der defensive Charakter der militärischen Aufrüstung Chinas betont wird, stehen insbesondere der Ausbau der Marine zur Sicherung strategischer Schifffahrtswege und – mit Bezug auf Taiwan – der territorialen Integrität, aber auch eine asymmetrische Kriegführung – wie etwa durch Hackerangriffe – im Mittelpunkt. Das generöse Budget wird von Beobachtern jedoch auch immer wieder als Kompensation gewertet für die Aufgabe der rund 20 000 von der VBA (meist defizitär und teilweise auch illegal) geführten zivilwirtschaftlichen Unternehmungen im Jahr 1998 (Möller 2005, 121), die Teil der organisatorischen Umstrukturierung war.

Die Aufnahme des damaligen Verteidigungsministers Qin Jiwei als erstes Armeemitglied in die Zentrale Führungsgruppe für auswärtige Angelegenheiten 1987 signalisierte erstmals die Anerkennung militärischer Interessen in der Außenpolitik. Dabei war die VBA nicht nur in der Taiwan-Frage und der Lösung von Territorialkonflikten besonders engagiert, sondern auch im Waffengeschäft. In den 1980er Jahren hatte die VBA mit dem Verkauf von eigenen Überschüssen begonnen. Waffenexporte und die Ausfuhr von Dual-use Gütern, also Produkte, die sowohl zu zivilen als auch zu militärischen Zwecken genutzt werden können, wurden von der chinesischen Regierung toleriert und konnten daher von der VBA ohne weiteres Aufsehen ins Ausland verkauft werden. Diese von der Regierung entgegengebrachte Toleranz war der Preis für die Unterstützung durch die VBA, also Teil des politischen Tauschgeschäftes. Erst nach 1998 sah sich die chinesische Führung vor allem nach Spannungen mit den USA dazu gezwungen, den Waffenexport zu reglementieren und unter die zivile Kontrolle der Regierung zu stellen (Lu 2001; Gill 2001; Lampton 2001, 7). Jedoch war dem Außenministerium und dem Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit erst durch eine Professionalisierung durch Zugewinn an technischem Know-how in den 1990er Jahren überhaupt möglich, als Gegenspieler gegenüber Partikularinteressen, wie etwa der Rüstungsindustrie, aufzutreten und an effektiven Kontrollsystemen mitzuarbeiten. Dies macht deutlich, dass es mit der Zunahme der Komplexität der Außenbeziehungen auch vermehrt zu Konflikten zwischen einzelnen Partikularinteressen kam. Gerade die staatlichen Organe mussten sich daher in besonderem Maße professionalisieren, um Partikularinteressen kontrollieren und ausbalancieren zu können.

Die Professionalisierung der Außenpolitik wird jedoch auch in der Neuordnung der Akteurslandschaft reflektiert. Diejenigen Akteure, die über sachspezifische Expertise verfügen, sind die Gewinner des Professionalisierungsprozesses. Eine zentrale Voraussetzung der Versachlichung von Entscheidungsprozessen stellt die Informationsgewinnung und -verarbeitung dar. Daher ist die generelle Aufwertung von Beratungs- und Forschungseinrichtungen seit dem Generationenwechsel zur „dritten Führungsgeneration“ ein zentrales Merkmal des Professionalisierungsprozesses. Noch 1997 schätzte Lu wissenschaftliche Einrichtungen als von eher „kosmetischer Natur“ (Lu 1997, 130) ein.<sup>24</sup> Zwar war auch Mao Zedong bzw. seine außenpolitische rechte Hand Zhou Enlai in der Informationsgewinnung auf das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, die Volksbefreiungsarmee oder die Xinhua Nachrichtenagentur angewiesen, aber die Entscheidungsfindung erfolgte vor allem unter ideologischen Gesichtspunkten. Heutzutage ist das Misstrauen der politischen Führung gegenüber intellektuell eigenständiger und damit potentiell parteiferner

---

24 Demzufolge dienten Forschungseinrichtungen primär dazu, unliebsame Beamte abzuschieben.

Forschung der Wertschätzung analytisch unabhängiger Arbeit gewichen (Moore / Yang 2001). Letztendlich macht die Globalisierung und die damit einhergehende Interdependenz nationaler Märkte bzw. nationaler politischer Entscheidungen eine Versorgung mit möglichst unverzerrter Information notwendig.

Die Einrichtung eines Beratergremiums aus 25 ehemaligen Botschaftern unter Jiang Zemin im Jahr 1998 stellt ein weiteres Beispiel für die Aufwertung von Beratungsinstitutionen dar (Lampton 2001, 6). Prinzipiell lässt sich also konstatieren, dass die Parteispitze heutzutage wesentlich mehr Wert auf Konsultationen mit „*Think Tanks*“ und Forschungsinstituten legt.<sup>25</sup> Die Öffnung des Policy-Prozesses für wissenschaftliche Analysen, Stellungnahmen und Expertenberatung ist kein Zufall. Mit der generellen Erhöhung des Bildungsstandards in der Führungselite und der während der 1990er Jahre zunehmenden Rekrutierung der Regierungsmitglieder auch aus „*Think Tanks*“ erhielten Regierungsmitglieder nicht nur eine höhere Expertise, sondern auch eine engere Verbindung zur Intelligenz des Landes.

Komplementär zur Aufwertung der Forschungseinrichtungen und Expertenberatung ist die wohl größte Verliererin des Professionalisierungsprozesses die Internationale Verbindungsabteilung der kommunistischen Partei. Die Stellung dieses Organs, das ursprünglich die Beziehung zu den kommunistischen Ländern, Russland, den Ländern der früheren Sowjetunion, Nordkorea und Vietnam maßgeblich mitbestimmte, hat sich in zweifacher Hinsicht geändert. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, dem damit einhergehenden Niedergang der kommunistischen Regierungen und der Entideologisierung der eigenen Außenpolitik spielte die Verbindungsabteilung zunächst nur noch eine zweitrangige Rolle, so dass sie 1998 aus der Führungsgruppe für auswärtige Angelegenheiten ausgeschlossen wurde (Lu 2001, 53). In Anpassung an eine pragmatischere Außenpolitik fungiert die Verbindungsabteilung der kommunistischen Abteilung der KPCh heutzutage jedoch als Organ zur Aufrechterhaltung von Beziehungen zu allen potentiell relevanten politischen Akteuren im Ausland. Folgerichtig unterhält sie unabhängig von deren politischer Ausrichtung Kontakte zu allen Parteien eines Landes.

### 3.2 Korporative Pluralisierung

Ein wichtiger Aspekt der inneren Entwicklung Chinas liegt in der allgemeinen Differenzierung der Gesellschaft. Der soziale Aufstieg von Unternehmern, die nicht als Parteikader zu Reichtum gelangten, hat sich angesichts der streng regulierten Verbands- und Parteienlandschaft und des politischen Desinteresses dieser wahrscheinlich wichtigsten neuen Schicht, bisher nicht in einer unabhängigen politischen Mitwirkung niedergeschlagen (Chen 2002, 421). Trotzdem gilt die Pluralisierung des Policy-making-Prozesses gerade im Bereich der Außenpolitik als eine markante Folge der Reformära. Pluralisierung ist in diesem Zusammenhang in erster Linie als korporative Pluralisierung, als Vergrößerung der Bandbreite der am Entscheidungsprozess „autorisiert“ beteiligten Akteure, zu verste-

---

25 Die Wichtigkeit, die einzelnen Beratungsinstitutionen beigemessen wird, hängt jedoch stark von den persönlichen Präferenzen der Mitglieder des Ständigen Ausschusses des Politbüros ab. So spricht Swaine beispielsweise im Zusammenhang mit der Taiwan-Politik von „direkten Kanälen“ des *China Institute of International Studies* zu einigen Mitgliedern des Ständigen Ausschusses des Politbüros, die Analyseergebnisse in ihre offiziellen Reden inkorporierten (Swaine 2001, 305).

hen. Letztendlich kann aber auch der Einfluss der öffentlichen Meinung als Pluralisierung interpretiert werden und wird hier deshalb auch diskutiert.

Korporative Pluralisierung bedeutet, dass die Komplexität der Außenbeziehungen zu der Einbeziehung einer ganzen Reihe neuer Akteure führte. Anhand der Beitrittsverhandlungen zur Welthandelsorganisation (WTO) lässt sich nicht nur diese Tendenz, sondern auch das Funktionieren der Interessensartikulation im chinesischen System anschaulich verdeutlichen. So hatte das Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit – das aufgrund der geringeren politischen Sensibilität des Politikbereiches meist über eine höhere Entscheidungskompetenz verfügt als das Außenministerium – im Laufe des Verhandlungsprozesses nicht nur die Federführung an zunächst nicht außenpolitisch ausgerichtete Fachministerien verloren, sondern Vertreter der betroffenen Branchen nahmen direkt an den WTO-Verhandlungen in Genf und Washington teil (Pearson 2001, 351).

Aufgrund der immer noch stark branchenorientierten Verwaltungsstruktur mit großflächigen Kompetenzüberlappungen<sup>26</sup> lassen sich Partikularinteressen innerhalb der Bürokratie relativ gut verorten. Mittels eines innerbürokratischen Machtkampfes um Einfluss in den zentralen Führungsgruppen, in den interministeriellen Verhandlungsrunden, den WTO-Verhandlungen sowie persönlicher Kontakte nach Peking wurde versucht, die protektionistischen Interessen einzelner Industriezweige zu wahren. Besonders starken Widerstand leisteten die für die staatlichen Unternehmen zuständigen Ministerien. Beispielsweise schildert Pearson (2001, 362) die Haltung des Ministeriums für Informationsindustrien, das die Interessen des Quasi-Monopolisten China Telecom vertrat und das durch die Liberalisierung im Zuge des WTO-Beitritts erhebliche Kompetenzbeschneidungen zu befürchten hatte: Durch die simple Abwesenheit bei interministeriellen Verhandlungsrunden des Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit konnte das Ministeriums für Informationsindustrien, dessen Zustimmung für eine Vorlage nötig war, den Verhandlungsprozess lahm legen. Letztendlich führte die Pluralisierung im Fall der WTO-Beitrittsverhandlungen zu einem Stillstand der Verhandlungen, der nur durch das persönliche Einschreiten von Jiang Zemin und Zhu Rongji aufgehoben werden konnte. Es zeigt sich also, dass der fragmentierte autoritäre innenpolitische Entscheidungsmodus mit der zunehmenden Komplexität der chinesischen Außenbeziehungen auch auf außenpolitische Entscheidungsprozesse anzuwenden ist.<sup>27</sup>

Ein weiterer Faktor, der unter die Pluralisierung subsumiert werden kann, ist der zunehmende Einfluss der öffentlichen Meinung. Aus der Perspektive der politischen Führung müssen die Außenbeziehungen der VR in erster Linie dem eigenen Machterhalt dienlich sein. Nicht nur im Hinblick auf die Befriedigung der für den Machterhalt notwendigen elitären Gruppen, sondern auch im Hinblick auf die breite Öffentlichkeit ist die Außenpo-

---

26 Laut Holbig 1999, 1256) war die Kompetenzverteilung im wirtschaftlichen Bereich bis zum Jahr 1998 auf mehr als die Hälfte aller insgesamt 40 Kommissionen, Ministerien und sonstiger Staatsorgane zersplittert. Auch nach der Umstrukturierung der Regierungsorgane unter Zhu Rongji konnten sich keine klare effiziente Kompetenzaufteilung durchsetzen.

27 Darüber hinaus stellt das Beispiel eine anschauliche Anwendung der politikwissenschaftlichen Ansätze der politischen Ökonomie und des Public-choice-Strangs im autokratischen chinesischen System dar. Public-choice-Ansätze modellieren Eigeninteressen und Prozesse innerhalb von Bürokratien. Ausgangspunkt ist die Grundannahme, dass bürokratische Organisationen den eigenen Erhalt und die Vergrößerung des eigenen Spielraums anstreben (vgl. hierzu etwa Frey 1997).

litik von substantieller Bedeutung für die politische Führung. Als potentiell Legitimität stiftendes Instrument wird das Politikfeld der Außenpolitik gegenüber der Mao-Ära fundamental aufgewertet. Eine erfolgreiche Außenpolitik wäre in dieser Hinsicht eine Politik, die Output-Legitimität, also für die Bevölkerung sichtbaren Wohlstand, erzeugt. Darüber hinaus muss die von der Führungsspitze gemachte bzw. vertretene Außenpolitik „massentauglich“ sein, d. h. auch aus Sicht der Bevölkerung die nationalen chinesischen Interessen angemessen verfolgen.

Einige der wenigen Ventile zur Artikulierung einer öffentlichen Meinung in der zensierten Medienwelt Chinas sind das Internet und der Han-chinesische Nationalismus (vgl. Lamp-ton 2001). Nationalistisches Gedankengut entspringt nicht immer rationalen Überlegungen, sondern ist oft emotionalen und historischen Ursprungs, wie beispielsweise die auf Sun Yat-sen zurückgehende Vorstellung, dass China allein aufgrund seiner Größe und Bevölkerungszahl sowie seiner Jahrtausende alten Zivilisation und historischen Erfahrung als Weltmacht eine angemessene, respektierte Stellung im internationalen System gebühre (Tang / Zhang 2005). Besonders emotional werden in China das Verhältnis zu den USA, die China diese Position abzusprechen scheinen, und die historisch belasteten Beziehungen zu Japan sowie die Taiwan-Frage debattiert.

Die chinesische Außenpolitik steht also in einem Spannungsverhältnis zwischen Klientelismus, Nationalismus und dem allgemeinen Anspruch, wirtschaftsförderlich sein zu müssen. Eine außenpolitische Vertretung, die dieser Tatsache nicht gerecht wird, läuft Gefahr, ein gewaltiges, sowohl nach außen als auch nach innen gerichtetes Aggressionspotential zu entfesseln. Beides ist für die politische Führung ein unkalkulierbares Risiko.

Anhand der innerchinesischen Reaktionen in Bezug auf den chinesisch-japanischen Streit um die Darstellung der japanischen Rolle im Zweiten Weltkrieg in japanischen Schul- und Geschichtsbüchern oder die wiederholten Besuche des Yasukuni-Schreins durch Ministerpräsident Koizumi im Jahr 2002 kann dies verdeutlicht werden. Nationalstolz und Patriotismus als mobilisierende und Legitimität stiftende Elemente sind in China prinzipiell erwünscht. Allerdings können nationalistische Forderungen nur in dem Maße geduldet werden, in dem die politische Führung diese tatsächlich bedienen kann. Eine Radikalisierung nationalistischer Strömungen muss aus Sicht der politischen Führung hingegen um jeden Preis vermieden werden, denn eine außenpolitische Aggression kann dem Entwicklungsprozess, der auf die friedlichen Beziehungen zu seinen Nachbarländern angewiesen ist, nur schaden und stellt deshalb keine Option dar.

Die chinesische Führung ist darum bemüht, möglichst alle außenpolitischen Fragen adäquat zu besetzen und gleichzeitig die öffentliche Meinung moderat zu halten (vgl. Heberer 2003a). Die gewalttätigen Ausschreitungen gegen japanische Studenten in China im Jahr 2005 waren auch deshalb unbequem für die chinesische Führung, weil sie implizierten, dass diese die chinesischen Interessen diplomatisch nicht befriedigend vertrat. Nationalismus und die Frustration gegenüber der eigenen Regierung können somit zwei Seiten derselben Medaille sein. Das Destabilisierungspotential ist besonders hoch, wenn eine Mobilisierung von Bevölkerungsteilen stattfindet, die die Führung unter Handlungsdruck, die Proteste schnellstmöglich aufzulösen bzw. zu kanalisieren setzt. Beispielsweise sah sich die Regierung in Folge der Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad 1999 gezwungen, Busse für den Transport von Demonstranten zur amerikanischen Botschaft bereitzustellen, um zu verhindern, dass der Unmut über die gescheiterten WTO-

Beitrittsverhandlungen zu Angriffen gegen die eigene Regierung führen und eine unkontrollierbare Eigendynamik entwickeln würde. Nachdem kurz zuvor der chinesische Verhandlungsvorschlag zum WTO-Beitritt von amerikanischer Seite im Internet veröffentlicht worden war, drohte die vordergründig gegen die USA gerichtete Aggression in Unmut gegen die chinesische Führung umzuschlagen, der der Ausverkauf chinesischer Interessen vorgeworfen wurde (Fewsmith / Rosen 2001, 173). Die Zentralregierung reagierte auf die Mobilisierung mit einer massiven Zensurkampagne der Medien, die dazu aufgefordert wurden, das chinesisch-amerikanische Verhältnis positiver darzustellen (Shirk 2007, 98).

Gleichwohl sollte der Einfluss der öffentlichen Meinung in einem repressiven System wie China nicht überschätzt werden und die Frage, welche tatsächliche Wirkung die öffentliche Meinung auf die Formulierung der chinesischen Außenpolitik zeitigt, lässt sich nur begrenzt beantworten. In jedem Fall stellt sie aber zunehmend einen Faktor dar, den die politische Führung zu berücksichtigen versucht.<sup>28</sup>

Während der komplexe Zusammenhang zwischen Nationalismus bzw. öffentlicher Meinung, Außenpolitik und Regimelegitimität als interne Beschränkung der außenpolitischen Gestaltungsspielräume dargestellt wurde, kann eine starke öffentliche Meinung jedoch für die chinesische Regierung im Umgang mit einem ausländischen Gegenüber auch positive Aspekte aufwerfen. Im Sinne eines Zweiebenenspiels (vgl. Putnam 1988) kann der Verweis auf die Inakzeptanz eines bestimmten Verhandlungsergebnisses, die das Abrücken von der eigenen Position hervorrufen würde, auch den eigenen Verhandlungsstandpunkt stärken.<sup>29</sup> Je glaubwürdiger ein chinesischer Verhandlungspartner darstellen kann, dass die Zustimmung zu einem bestimmten Verhandlungsangebot derart zu Widerständen im Inland führen würde, dass die eigene Position gefährdet wäre, desto höher ist die Chance, dass das Verhandlungsgegenüber (sofern es an einer generellen Einigung interessiert ist) Kompromisse eingehen wird. Weil sie gewährleisten müssen, dass sie die auf internationaler Ebene getroffenen Abkommen auch innerstaatlich durchsetzen können, sind Regierungschefs, die angesichts einer starken innerstaatlichen Opposition im innerstaatlichen Kontext schwach erscheinen, umso stärker in der internationalen Verhandlung. Denn nur wer seine eigene, vermeintliche Handlungsbeschränkung glaubhaft machen kann, kann auf der eigenen Position verharren und das Gegenüber zu Kompromissen zwingen.

### 3.3 Dezentralisierung

Der Dezentralisierungs- und Regionalisierungsprozess als wichtiges Merkmal innenpolitischen Wandels brachte eine neue außenpolitische Akteursklasse hervor. Im Jahr 1981 wurde die außenpolitische Rolle der Provinzen durch den Staatsrat offiziell geregelt, was zur Errichtung formaler Umsetzungsorgane der zentralstaatlichen Politik auf Provinzebene führte, den Provinzbüros für auswärtige Angelegenheiten. Diese Provinzbüros unterstehen zwar einerseits dem zentralen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, andererseits

---

28 Vor diesem Hintergrund nimmt der Aufwand nicht wunder, den die Regierung mit Aufklärungs- und Propagandakampagnen sowie Zensurmaßnahmen und der Analyse von Internetdebatten treibt.

29 Dieses analytische Konzept schlägt eine Brücke zwischen innerstaatlicher Willensbildung und deren Vertretung in internationalen Verhandlungen. Demzufolge „spielen“ politische Entscheidungsträger auf zwei verhandlungsstrategischen Spielfeldern, einem innerstaatlichen und einem internationalen.

aber auch der Provinzregierung, die deren finanzieller wie auch personeller Träger ist. Auf politischer Ebene sind die Provinzen zum Beispiel offiziell zuständig für die Beziehungen zu den auf ihrem Gebiet angesiedelten Diplomaten und Konsuln, aber auch für die Überwachung und Koordinierung von Grenzfragen. Darüber hinaus konnten Vertreter der Provinzen in der Vergangenheit durch Auslandsreisen auch auf inoffizielle Weise Kontakt mit dem Ausland herstellen oder aufrechterhalten, wie dies nach dem Tiananmen-Vorfall von 1989 beispielsweise durch die Auslandsreisen des damaligen Shanghaier Bürgermeisters Zhu Rongji geschah. Die formale Zuweisung einer ganzen Fülle an Kompetenzen an die Provinzbüros für auswärtige Angelegenheiten täuscht allerdings darüber hinweg, dass diese in starker Konkurrenz zu zahlreichen (teilweise 40 oder 50) anderen Provinzorganen stehen, die faktisch deren Kompetenzen wahrnehmen. (Generell ist der staatliche Aufbau auf Ebene der Provinzen ähnlich gegliedert wie auf zentralstaatlicher Ebene).

Eigenständige Interaktionen der Provinzen mit dem Ausland nahmen auch empirisch zu. Zur Anregung wirtschaftlicher Kontakte begannen die Provinzen und lokalen Gebietskörperschaften zum Beispiel Netzwerke aufzubauen und ausländische Geschäftsleute zu Begegnungsforen wie Messen oder Konferenzen einzuladen. Der Stellenwert, der dem Aufbau und der Pflege von Auslandsbeziehungen von Seiten der Provinzen zugeschrieben wird, lässt sich durch den Zuwachs an finanziellen Mitteln, den der Sektor erfahren hat, anschaulich darstellen: im Jahr 1990 investierte die Provinz Jiangsu 8 Mio. Yuan in ihre auswärtigen Angelegenheiten, bis zum Jahr 1996 wuchs der Etat auf 59 Mio. Yuan (Cheung / Tang 2001, 103)!<sup>30</sup>

Die Ursache dafür, dass die außenpolitischen Kontakte der Provinzen vor allen Dingen auf den wirtschaftlichen Bereich bezogen sind, ist darin zu suchen, dass die Zentralregierung die regulären außenpolitischen Kontakte immer noch fest unter Kontrolle behalten hat. Dass diese wirtschaftlichen Außenkontakte der Provinzen allerdings in erster Linie von Konkurrenz untereinander um Handelsbeziehungen und ausländische Direktinvestitionen geprägt sind, kann wiederum als eine direkte Folge der Dezentralisierung begriffen werden (Cheung / Tang 2001). Die extreme strukturelle Diversität der Regionen führte in Verbindung mit den durch die Dezentralisierung provozierten Anreizen, die regionale Wirtschaft aufzubauen, dazu, dass der ohnehin schon fragmentierte chinesische Wirtschaftsraum<sup>31</sup> weiter zersplitterte. Der vor allem während der 1980er Jahre teilweise sehr aggressiv geführte „regionale Protektionismus“ (Heilmann 2004, 176) bewirkte in vielen Provinzen eine wesentlich stärkere Hinwendung zum Ausland als zum restlichen chinesischen Wirtschaftsraum. Trotz der Integrationsbemühungen der Zentralregierung in den 1990er Jahren sind viele Provinzen auch heute noch nur schwach mit der nationalen Wirtschaft verflochten.

---

30 Jedoch macht sich auch hier die unterschiedlich starke Finanzkraft der Provinzen bemerkbar und die finanzielle und personelle Ausstattung der außenpolitischen Organe der Provinzen variiert stark zwischen einigen und über 100 Mio. Yuan.

31 Die wirtschaftliche Diversität der chinesischen Provinzen ist nicht nur auf die geographische Weite und die unterschiedliche Ausstattung mit Ressourcen zurückzuführen. Verglichen mit der Sowjetunion war die chinesische Planwirtschaft schon unter Mao Zedong stark dezentral organisiert. Viele Staatsunternehmen wurden schon in den 1950er Jahren den lokalen Verwaltungen durch Kreise, Bezirke, Städte oder Provinzen unterstellt. Auch hieraus resultierte eine wesentlich autarkere und stärker diversifizierte Wirtschaftsstruktur (vgl. Cai / Treisman 2006, 510). Darüber hinaus war die Entwicklung einzelner Provinzen durch die Zentralregierung gezielt gefördert bzw. die anderer benachteiligt worden.

Die Unterscheidung zwischen Küsten-, Inlands- und Grenzprovinzen hilft bei einer groben Identifizierung der differierenden außenwirtschaftlichen Motive der Provinzen (vgl. Cheung/ Tang 2001). Die Inlandsprovinzen, obwohl vor der Reformära auf Kosten der Küstenregionen durch die Zentralregierung bevorzugt, hinken heute der wirtschaftlichen Entwicklung hinterher. Der Durchbruch der Küstenprovinzen, heute ein Symbol für die wirtschaftliche Dynamik Chinas, begann mit der schrittweisen Errichtung wirtschaftlicher Sonderzonen ab 1979. Vergleichbare Privilegien wurden den Inlands- und Grenzprovinzen erst in den 1990er Jahren gewährt. Seit Mitte der 1980er Jahre war es darum für die Inlands- und Grenzprovinzen ein zentrales Anliegen, bei der Zentralregierung die Erlaubnis für eine gleichberechtigte außenwirtschaftliche Öffnung zu erwirken. Angesichts der noch immer zugunsten der Küstenregion verzerrten Allokation von ausländischem Kapital wird das Werben um Investitionen weiterhin ein Motiv vor allem der Inlandsprovinzen bleiben. Demgegenüber wurden vor allem die Küstenprovinzen seit den 1990er Jahren selbst zu Akteuren im Ausland, indem sie Handelsfirmen, Vertretungen, aber auch Fabriken in Übersee errichteten (Cheung / Tang 2001, 115). Während die Küstenregionen am internationalen Handel allgemein interessiert sind, liegt der Schwerpunkt der Grenzprovinzen auf der Intensivierung der Handelsbeziehungen zu ihren jeweiligen Nachbarländern (Cheung / Tang 2001, 113). Darüber hinaus dürften die Grenzprovinzen auch ein politisches Interesse an der Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarländern haben, denn sie sind oftmals an Verhandlungen der Zentralregierung mit Nachbarländern über Grenzfragen und an der Umsetzung von Grenzkontrollen beteiligt.

Die Tatsache allein, dass die Provinzen an Spielraum gewonnen haben, um selbständige Beziehungen mit dem Ausland zu unterhalten und eigene, meist wirtschaftliche Interessen zu verfolgen, bedeutet nicht, dass die Provinzen diesen Kompetenzzuwachs prinzipiell gegen die Zentralregierung instrumentalisieren. Im Gegenteil, häufig sind die Interessen der Provinzen im Einklang mit der Entwicklungsstrategie der Zentralregierung. Jedoch macht sich auch im Bereich der Außenpolitik das generelle Durchsetzungs- und Steuerungs- bzw. Kontrollproblem, mit dem die Zentralregierung zu kämpfen hat, bemerkbar.

### 3.4 Zwischenbilanz

Auch wenn sich die Entscheidungsfindung im Bereich der Außenpolitik nicht grundlegend verändert hat, spiegelt sich der innenpolitische Wandel, den die ökonomische Liberalisierung im politischen System der VR auslöste, im Entscheidungsfindungsprozess wider. Erstens erforderte insbesondere der Komplexitätsanstieg der Außenbeziehungen in besonderem Maße eine Professionalisierung der außenpolitischen Akteure. Daher hat die Bedeutung beratender Gremien insbesondere aus der Wissenschaft, zugenommen. Die für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten typische Intransparenz macht das Politikfeld besonders geeignet, um Partikularinteressen zu befriedigen. Gleichzeitig machen Komplexität und korporative Pluralisierung der Entscheidungsprozesse und die dadurch zunehmende Divergenz unterschiedlicher Partikularinteressen eine Professionalisierung des Staatsapparates, auch um konfligierende Interessen kontrollieren und auszubalancieren zu können, erforderlich. Zweitens übt die chinesische Öffentlichkeit in Form starker nationalistischer Emotionen in verstärktem Maße Druck auf die Regierung aus und kann damit als neuer Faktor in der Außenpolitikformulierung betrachtet werden. Da sich die mobilisierende Wirkung des Nationalismus schnell zu einer gegen die eigene Regierung gerichteten Kraft wandeln kann, steht die chinesische Außenpolitik in einem Spannungsver-



hältnis zwischen der Befriedigung individueller und kollektiver Interessen. Drittens spiegelt sich die Dezentralisierung in den verstärkten außenpolitischen Aktivitäten der Provinzen wider, die jedoch hauptsächlich auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt bleiben.

#### **4 Die Gestaltung der chinesischen Außenpolitik**

Im letzten Teil dieser Arbeit steht die Ausgestaltung der chinesischen Außenbeziehungen im Vordergrund. Schon eine oberflächliche Betrachtung der heutigen chinesischen Außenbeziehungen genügt, um zu erkennen, dass diese sich substantiell von denjenigen zu Zeiten Mao Zedongs unterscheiden. Auch die Öffnungspolitik Deng Xiaopings ab 1979 hat insbesondere in den letzten zehn Jahren eine Weiterentwicklung erfahren. China hat sich in rasanter Geschwindigkeit von einem isolierten Außenseiter zu einem globalen Akteur gewandelt.

Auch in Bezug auf die Gestaltung der Außenbeziehungen stellte der Machtwechsel von Mao Zedong zu Deng Xiaoping eine fundamentale Zäsur dar. Während Mao Zedong eine inkohärente, von „revolutionärem Ehrgeiz, ideologischer Militanz und dem Streben nach einer fundamentalen Veränderung der internationalen Kräfteverhältnisse“ (Umbach 2004, 341) geprägte Außenpolitik betrieb, war Deng Xiaoping mit seinem Programm der „neuen Diplomatie“ in erster Linie um die Errichtung normalisierter Außenbeziehungen bemüht. Und während sich Mao Zedong als Fürsprecher der Gruppe der 77 bevorzugt um die Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt, also den gerade unabhängig gewordenen blockfreien Staaten in Asien und vor allem in Afrika bemühte, verschob sich der Schwerpunkt mit der Öffnungspolitik Deng Xiaopings zunächst auf die industrialisierte Welt und dann verstärkt auf das asiatische regionale Umfeld. Über diese fundamentale Richtungsänderung hinaus wandelte sich auch der Interaktionsmodus der chinesischen Außenbeziehungen. Stand die Zentralregierung der Einbindung in multilaterale Kooperationsformen während des Kalten Krieges mehr oder weniger kritisch gegenüber, so begann es sich seit Anfang der 1990er Jahre verstärkt in internationale Kooperationsforen zu integrieren. Schließlich entwickelte China ein neues Selbstverständnis hinsichtlich der eigenen Rolle in den internationalen Beziehungen. So wurde die von Deng propagierte Zurückhaltung und Selbstbeschränkung in außenpolitischen Fragen seit der Asienkrise 1997 sukzessive durch eine zunehmend pro-aktive Haltung aufgeweicht (Tang / Zhang 2005).

Diese Neuausrichtung der chinesischen Außenpolitik muss vor dem Hintergrund des Wandels des politischen Systems und seinen Auswirkungen auf den Prozess der Politikformulierung betrachtet werden. Außenpolitik ist ein Politikfeld unter vielen, das von der Regierung zur Erreichung der eigenen Ziele instrumentalisiert wird und kann als Fortsetzung der Innenpolitik verstanden werden. Der Ansatz der politischen Ökonomie unterstellt das Interesse von Regierungen am Machterhalt, das sich auch für die chinesische Regierung beobachten lässt. Somit motiviert und charakterisiert das Bedürfnis nach dem Erhalt des Regimes staatliches und damit auch außenpolitisches Handeln. In Kapitel 1 wurde argumentiert, dass Macht mittels der Loyalität der Bevölkerung oder ihrer Unterwerfung durch Zwang aufrechterhalten werden kann. Kapitel 2 beleuchtete die Anpassung der auf den beiden Instrumenten Loyalität und Zwang beruhenden innenpolitischen Machterhaltungsstrategie der KPCh an jene neuen Anforderungen, die der ökonomische Reformprozesses hervorrief. Die geschilderte Neuausrichtung in den chinesischen Außenbeziehungen ist eine direkte Konsequenz aus der innenpolitischen Anpassungsstrategie der KPCh.

Dementsprechend spiegeln sich die innerstaatlichen Instrumente der Machtsicherung in der chinesischen Außenpolitik wider. Einerseits fungiert Außenpolitik dazu, Loyalität zu generieren, wobei insbesondere die Außenwirtschaft für den Systemerhalt bedeutend ist, was weitreichende Folgen für das chinesische Verhältnis zu seinen Nachbarstaaten, zur USA und zu den Ländern der Dritten Welt hat. Andererseits dient Außenpolitik dazu, die uneingeschränkte Durchsetzungsgewalt des Staates zu sichern. Anhand der Menschenrechtsfrage lässt sich zeigen, wie das Bedürfnis nach innerer Sicherheit, die die Voraussetzung für den eigenen Machterhalt darstellt, die Ausgestaltung von Chinas Außenbeziehungen beeinflusst.

#### 4.1 Außenpolitik und innerstaatliche Loyalität

Im innerstaatlichen Kontext versucht die KPCh, Loyalität auf zweierlei Weise zu gewinnen. Einerseits wird mit der Integration neuer Eliten ein kooptativer Ansatz verfolgt. Dies bedeutet, dass neue zum Systemerhalt essentielle Gruppen im System absorbiert und in die Verteilungskalition aufgenommen werden. Andererseits wird versucht, die politische Ordnung durch eine Legitimitätszuschreibung zu stabilisieren. In der chinesischen Außenpolitik werden diese beiden Strategien dadurch aufgenommen, dass die Partikularinteressen der kooptierten Eliten mittels der Außenpolitik verfolgt werden und Außenpolitik mit ihrem Beitrag zur Wohlfahrtsförderung zur Schaffung einer Output-Legitimität instrumentalisiert wird. Beides bedeutet, dass Außenpolitik als Fortsetzung der innenpolitischen Agenda des wirtschaftlichen Aufbaus zu verstehen ist.

Die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Entwicklung stellt eine primäre Zielsetzung der chinesischen Außenpolitik dar. Da Regierungen ihre Macht durch die Auszahlung von Verteilungskalitionen erhalten, müssen sie bedacht sein, Ressourcen zu generieren, die sie umverteilen können. Grundsätzlich ist dieser Anreiz unabhängig vom politischen Systemtyp. Jede Regierung wird potentiell Interesse an einer prosperierenden Wirtschaft haben, um ihre Einkünfte zu maximieren und ihre Legitimität zu erhöhen.

Jedoch sind autokratische Regierungen und insbesondere die chinesische aus zwei Gründen in ganz besonderem Maße von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die zum Machterhalt notwendige Legitimation einer autokratischen Regierung gegenüber der Bevölkerung basiert stärker als diejenige eines demokratischen Systems auf einer Output-Legitimation, also auf der Fähigkeit, mit einer positiven Leistung zu überzeugen. Die chinesische „Entwicklungsdiktatur“ lässt sich neben der Aufrechterhaltung von Frieden und innerstaatlicher Ordnung nur durch die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung rechtfertigen. Die effizienteste Weise, der breiten Bevölkerung einen hohen Lebensstandard zu ermöglichen, besteht in der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie öffentliche Infrastruktur, Bildung oder Gesundheitssysteme (Bueno de Mesquita 2003). Die Tatsache, dass eine autokratische Regierung zu ihrem Machterhalt kurzfristig jedoch nicht in erster Linie von der breiten Masse, sondern von der Unterstützung ihrer Verteilungskalition abhängig ist, gibt ihr den Anreiz, bei der Verteilung ihrer Mittel zuerst ihr Klientel und dann erst die restliche Bevölkerung zu befriedigen (Plümper 2003). Mit dem steigenden Protestpotential innerhalb der chinesischen Bevölkerung fordert diese jedoch zunehmend bestimmte Leistungen von der Regierung ein. Der zu verteilende Kuchen muss also immer größer werden, um beide, das spezifische Klientel sowie die breite Bevölkerung, bedienen zu können. Dies umso mehr, als sich die chinesische Verteilungskalition

mit der Kooptation neuer Gesellschaftsschichten, den Intellektuellen und den Unternehmern, in den letzten Dekaden stark vergrößert hat, so dass eine nominal größere Verteilungscoalition als früher befriedigt werden muss. Der hieraus resultierende Zwang, hohe wirtschaftliche Wachstumsraten zu erreichen, ist der Ausgangspunkt der Außen- und Sicherheitspolitik Pekings.

**Kasten 3: Chinas Wirtschaftsstrategie und ihre Gewinner und Verlierer**

Das Programm der „wissenschaftlichen Entwicklung“, das die KPCh seit 2003 propagiert, ist der Versuch, die bisherige Entwicklungsstrategie zu korrigieren und ihren Schwerpunkt der Modernisierung des industriellen Sektors zu relativieren. Das heutige relativ kapitalintensive und hauptsächlich durch den industriellen Sektor getragene Wirtschaftswachstum Chinas stellt das Resultat einer Wirtschaftspolitik dar, die den primären und tertiären Sektor und den privaten Konsum in mehrfacher Hinsicht diskriminiert: Durch die direkte Regulierung des tertiären Sektors, aber auch durch die Regulierung von Migration, durch die Fokussierung staatlicher Investitionen im Infrastruktursektor (statt in Humankapital) sowie durch niedrig gehaltene Kosten für Betriebsmittel, Energie und Belastungen der Umwelt und schließlich durch die finanzielle Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen im Service-Sektor durch die staatlichen Banken (He / Kuijs 2007, 7).

Ausländische Investitionen und der Transfer von Technologie waren ein Schlüsselkonzept der Modernisierungsstrategie. Mitunter wurde internationalem Kapital und ausländischen Wirtschaftsakteuren mehr Spielraum eingeräumt als nationalen Unternehmern, weil es als „unpolitisch“ galt. Gleichzeitig profitierte die chinesische Volkswirtschaft von der Integration in den Weltmarkt. So verfünffachten sich die chinesischen Exporte seit dem Beitritt zur WTO im Jahr 2001.

Insgesamt gesehen erzielte diese Strategie ein enormes Wirtschaftswachstum. Neben den größer werdenden Einkommensdisparitäten zwischen Stadt und Land sowie geringer Nachhaltigkeit und Effizienz durch hohe Umweltbelastungen und den hohen Ressourcenverbrauch in der Industrie, steht die chinesische Volkswirtschaft jedoch vor der Schwierigkeit, dass sich das Wachstum kaum durch den privaten Binnenkonsum aufrechterhalten lässt. Da das Wachstum mehr durch eine Kapitalakkumulation als durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze oder durch eine Gesamtfaktorproduktivitätssteigerung getragen wird, müsste die Investitionsrate in den nächsten Jahrzehnten auf 50–60 % steigen, um das derzeitige Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. (He / Kuijs 2007, 9).

Gemessen an den Erfolgen zur Armutsreduktion erbrachte diese Wirtschaftspolitik für die meisten Chinesen absolut eine Verbesserung der Lebensverhältnisse. Relativ gesehen lassen sich jedoch klare Gewinner und Verlierer ausmachen: Die größten Verlierer sind die durch das System rechtlos gehaltenen Wanderarbeiter sowie die Landwirtschaft. Die Gewinne hingegen fließen überproportional den Unternehmern zu, weil sie nicht wie bei einer Strategie zur Förderung des arbeitintensiven tertiären Sektors primär für die Entlohnung der Arbeitskräfte aufgewendet werden müssen. Löhne und Gehälter stiegen demnach langsamer als das durchschnittliche Wirtschaftswachstum, was bei einem gleichzeitigen Rückzug des Staates aus Bildungs- und Gesundheitswesen und Inflationsraten auf Lebensmittel von teilweise bis zu 48 % eine Umverteilung des Einkommens zu Lasten der Arbeitnehmer und Konsumenten darstellt (He / Kuijs 2007; Aziz / Cui 2007; Hein 2008).

Quelle: Autor

Die Erkenntnis Deng Xiaopings, dass der innere Aufbau Chinas durch sein Reformprogramm einerseits nur in einem friedlichen und stabilen Umfeld und andererseits nur unter konstruktiver Nutzung auch ausländischer Ressourcen zu erreichen war, musste zu einer Anpassung der außenpolitischen Strategie der VR führen. Anstelle einer kriegsbereiten, auf den Export der Revolution und der Verteidigung des sozialistischen Systems gerichteten Außenpolitik, sollten nun Außenbeziehungen aufgebaut werden, die in erster Linie der innenpolitischen Agenda der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes dienlich sein sollten.<sup>32</sup> Mit der Etablierung friedfertiger und kooperativer Außenbeziehungen als Maxime der neuen außenpolitischen Agenda werden insbesondere drei Zielsetzungen verfolgt (Kurlantzick 2007):

Erstens soll eine friedliche Außenpolitik bei den wichtigsten Koalitionären der Verteilungskalition Loyalität erzeugen, indem sie sowohl bei den Intellektuellen als auch bei den Unternehmern Zustimmung findet. Zweitens soll ein positives Bild der aufstrebenden Großmacht China gezeichnet werden, das zur Entschärfung des Sicherheitsdilemmas, das für das regionale Umfeld aus dem Erstarken Chinas erwächst, beiträgt. Drittens sollen die friedfertigen Außenbeziehungen der VR die Rohstoffversorgung und den Zugang zu Absatzmärkten der auf ausländische Ressourcen und Exportmärkte angewiesenen Volkswirtschaft sichern. Aufgrund ihres zentralen Stellenwertes in der chinesischen Außenpolitik werden die drei oben genannten Aspekte näher erläutert.

Mit Blick auf die Verteilungskalition der KPCh wäre Krieg für die KPCh in mehrfacher Hinsicht schädlich. Er würde durch wirtschaftliche Einbußen und den Abzug von ausländischem Kapital nicht nur die zur Umverteilung zur Verfügung stehenden wirtschaftlichen Gesamteinkünfte schmälern, sondern auch die Allokation dieser an ganz spezifische Koalitionäre, das Militär, definieren. Damit wäre der Verteilungsspielraum der KPCh entscheidend reduziert. Darüber hinaus würden bei einem Einbruch der Wirtschaft die privaten Einkünfte der für die KPCh wichtigen Unterstützerguppen, der Unternehmer und der unternehmerisch tätigen Parteimitglieder, schrumpfen. Gleichzeitig liefe eine aggressive Außenpolitik Gefahr, von der Schicht der Intellektuellen, die eine weitere tragende Gruppierung innerhalb der Verteilungskalition darstellt, abgelehnt zu werden. Die KPCh würde also das Risiko des Entzug der Unterstützung durch diese Gruppen eingehen.

Hinsichtlich des Sicherheitsdilemmas, das China in seinem regionalen Umfeld provoziert, gewinnen Stabilität im regionalen Umfeld und freundlich gesinnte Nachbarn auch aus einer sicherheitspolitischen Perspektive eine besondere Bedeutung. Über die unmittelbare Wichtigkeit friedlicher Verhältnisse für die Konzentration auf den wirtschaftlichen Aufbau hinaus erkannte die chinesische Führung die strategische Bedeutung guter nachbarschaftlicher Beziehungen gerade auch zu den kleineren Staaten seines regionalen Umfelds. In dem Maße, in dem China wirtschaftlich und militärisch erstarkt, löst es bei seinen Nachbarstaaten Misstrauen und Ängste vor einer möglichen hegemonialen Intention der VR aus.

Die Antizipation, dass die nachbarstaatlichen Regierungen selbst vom Streben nach Macht getrieben werden und auf eine Bedrohung ihres eigenen Machterhalts durch China entsprechend reagieren würden, führte zur Formulierung einer freundschaftlichen Nachbar-

---

32 Vertrauliches Interview, Shanghai 4.11.2007

schaftspolitik. Aus sicherheitspolitischer Perspektive besteht der Mehrwert eines stabilen und von vertrauensbasierten Beziehungen geprägten Umfelds in der Vorbeugung einer potentiell gegen China gerichteten feindlichen Koalitionsbildung. Mit der Intensivierung der Kontakte zu einzelnen Nachbarstaaten hofft China, sein Image gegenüber diesen zu verbessern und sie dadurch weniger empfänglich für eine potentielle durch die USA (oder Russland) lancierte Eindämmungspolitik zu machen (Li 2007) bzw. ein Gegengewicht zu den vorhandenen Bündnisstrukturen der USA zu bilden. Diese strategische Überlegung war vielfach nicht nur Antrieb der chinesischen Bemühungen zur Verbesserung der bilateralen Beziehungen, sondern auch Auslöser für die Suche nach neuen Kooperationsformen, die letztendlich in einer stärker multilateralen Einbindung mündete (Tang / Zhang 2005).

Die auf den Revolutionsexport ausgerichtete Außenpolitik Mao Zedongs war dem Aufbau solcher vertrauensvoller zwischenstaatlicher Beziehungen zu den meisten seiner Nachbarländern nicht dienlich gewesen (Nathan / Ross 1997, 8). Bis zum chinesischen Einmarsch in Vietnam 1979 hatte China die kommunistischen Oppositionsparteien in den südostasiatischen Nachbarländern, insbesondere in Thailand, Malaysia, den Philippinen und Kambodscha unterstützt und durch diese Koalition mit oppositionellen Gruppierungen bei den machthabenden Regierungen tiefes Misstrauen ausgelöst (Möller 2005, 96). In der Reformära versuchte Deng Xiaoping von dieser Einmischungspolitik Abstand zu nehmen. Zunächst sollte die Furcht der Nachbarländer vor China mit seiner Doktrin der außenpolitischen Selbstbeschränkung und Zurückhaltung zerstreut und mit der Lösung strittiger Grenzfragen – auch unter beachtlichen Konzessionen von chinesischer Seite – auf die Sicherheitsbedürfnisse seiner Nachbarstaaten eingegangen werden (Tang / Zhang 2005 / Li 2007). Der eigentliche Durchbruch der Annäherung gelang aber erst in den frühen 1990er Jahren, als China mittels der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Singapur, Malaysia, Vietnam und Südkorea sowie elf weiteren Staaten die nach dem Tiananmen-Vorfall von 1989 mit dem gegen China verhängten Waffenembargo einhergehende diplomatische Isolation beendete (Godwin 1998 / Möller 2005).

Während der 1990er Jahre bestritt die chinesische Regierung jegliche Großmachtambitionen. Hu Jintao hingegen realisierte, dass das bloße Abstreiten eines gleichermaßen sichtbaren Erstarkens des Landes wenig geeignet war, die Bedrohungswahrnehmung in der Region zu entkräften. Im Gegenteil, trug doch eine Verschleierung der Intentionen eher dazu bei, die Furcht vor einer chinesischen Aggression zu nähren. Diese Einsicht wird verdeutlicht durch die innerchinesische Debatte um den Ausdruck „*peaceful rise*“, der aus Furcht vor einer falschen Assoziation, die er in den Nachbarstaaten auslösen könnte, mit dem Begriff „*peaceful development*“ ersetzt wurde. Mit dem Hintergedanken, dass die Region nur dann von Chinas friedlichen Absichten überzeugt und der Republik wohlgesonnen gestimmt werden könnte, wenn sie selbst von der chinesischen Entwicklung profitiere, ist diese Einsicht letztendlich der Quell eines zunehmend proaktiven und multilateral ausgerichteten proaktiveren regionalen Auftretens der VR (Shirk 2007, 108).<sup>33</sup> Vor allem seit der Asienkrise 1997 bediente sich China zunehmend multilateraler Abkommen, um seine außenpolitischen Ziele zu verfolgen. Nicht nur der WTO-Beitritt im Jahr 2001, son-

---

33 Im Jahr 2002 unterzeichnete China beispielsweise ein Rahmenabkommen für eine umfassende wirtschaftliche Zusammenarbeit, das die von China im Jahre 2000 lancierte Initiative zur Schaffung des ASEAN China Free Trade Area (ACFTA) vorantreiben sollte. Die Befürchtungen der Nachbarländer vor einem wirtschaftlich übermächtigen China sollten mit der Einbindung der kleineren Volkswirtschaften zerstreut und diese enger an China gebunden werden (Shirk 2007, 114).

dern auch das regionale Engagement im Rahmen verschiedener regionaler Foren, wie der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) oder der *Shanghai Cooperation Organization* (SCO)<sup>34</sup>, zeugen von einem neuen multilateralen Ansatz, der in Chinas Außenpolitik meist jedoch nicht aus normativen Gründen Eingang findet. Vielmehr sollte die neue proaktive chinesische Haltung im Kontext der zunehmend multipolaren außenpolitischen Programmatik als das Ergebnis eines Lernprozesses verstanden werden. Denn die Einbindung in multilateralen Foren eröffnete China gleich einen dreifachen strategischen Vorteil gegenüber der früheren selbstgewählten Ausgrenzung.

Erstens bietet diese den Vorteil, nicht in den Verdacht einer hegemonialen Intention zu geraten. Hieraus entstehen zweitens gerade im Hinblick auf die regionalen Organisationen neue Möglichkeiten, Handlungs- und Handlungsstrukturen selbst mitzugestalten und die eigene außenpolitische Doktrin der Souveränität und Nichteinmischung als ideellen Ausgangspunkt der zukünftigen regionalen ostasiatischen Ordnung zu etablieren (Zhang 2007).<sup>35</sup> Drittens ermöglicht das multilaterale Vorgehen relativ zu den USA und Japan gesehen einen Machtgewinn. Vor allem durch diese Instrumentalisierung multilateraler Foren konnte China einen Bodengewinn verzeichnen, indem die regionalbeschränkte multilaterale Kooperation es ermöglichte, die USA auszuschließen oder zu marginalisieren und eine japanische Führungsrolle innerhalb der Region zu verhindern.<sup>36</sup>

Letztendlich ist auch der Wandel im chinesischen Verhältnis zur Großmacht USA Teil der Strategie des friedlichen Aufstiegs, die versucht, das von den USA bereitgestellte öffentliche Gut Frieden und Stabilität, bestmöglich für die eigenen Zwecke zu nutzen und den

---

34 1991 erhielt China einen Beobachterstatus im regionalen Forum der ASEAN und nahm in diesem Rahmen – Anfangs mit großen Vorbehalten aufgrund der von China angenommenen Instrumentalisierung der ASEAN durch westliche Mächte – an deren jährlichen Treffen teil. Seit 1993 zeigte China jedoch aktives Engagement im ASEAN Regional Forum (ARF), einem gesamt pazifischen Sicherheitsdialog auf außenministerieller Ebene unter Einbeziehung 14 weiterer Partnerstaaten. Mit dem ASEAN-China-Dialog wurde seit 1995 die beidseitige Kooperation intensiviert. Die Erfahrung der Asienkrise führte Ende der 1990er Jahre zur formellen Einbeziehung der drei größten asiatischen Volkswirtschaften China, Japan und Südkorea in die ASEAN im Rahmen des vor allem auf den Bereich der Wirtschafts-, Handels- und Finanzkooperation bezogenen Forums ASEAN+3. 2003 schließlich trat China als erste ausländische Großmacht vor Indien und Japan dem Grundlagen-Vertrag der ASEAN (*Treaty on Amity and Co-operation* – TAC) bei.

35 Den Beitritt zum ASEAN Regional Forum (ARF) 1993 verknüpfte Peking beispielsweise konkret mit der Anerkennung der „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ und widersetzte sich der Einführung konkreter und sanktionierbarer Mechanismen (Möller 2005). Die Aufwertung des eigentlich veralteten Grundlagenvertrags der ASEAN *Treaty on Amity and Co-operation* (TAC) durch die Unterzeichnung Chinas im Jahr 2003 führte einmal mehr zur Verankerung der Prinzipien der Nicht-Einmischung und Souveränität. Als 2005 die Unterzeichnung des ursprünglich aus dem Jahr 1976 stammenden TACs zur Voraussetzung der Teilnahme am ostasiatischen Gipfeltreffen erklärt wurde, musste sich widerwillig auch Australien dazu bekennen, während die USA hingegen die Unterschrift verweigerten (Harris 2005, 465). Das Kalkül hinter Pekings regionalem Engagement widerspricht jedoch nicht zwangsläufig den Eigeninteressen seiner südostasiatischen Nachbarn, die mit der multilateralen Engagement vor allem adressiert werden sollten. Der bestehende „ASEAN way“, eine auf Konsens basierende unformalisierte Form der Interaktion auf Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners gegenüber einer formellen regelgebundenen Integration stellt einen Konsens und damit ein Charakteristikum der Interaktion in der Region dar.

36 Beispielsweise werden die chinesische Abwertung des Shangri-La-Dialogs (durch die Entsendung zweitrangiger Verhandlungspartner) zugunsten des ARF, die Aufwertung des TAC, aber auch die SCO von amerikanischer Seite als Ausschlussversuche begriffen. Der japanische Vorstoß zur Errichtung eines asiatischen Währungsfonds 1997 hingegen wurde von China zunächst abgelehnt, im multilateralen Kontext der ASEAN+3, der die Führungsrolle Japans relativierte, jedoch unterstützt.

Wunsch nach einer Aufwertung der eigenen Position innerhalb dieses Rahmens zu verfolgen.<sup>37</sup> Während unter Jiang Zemin „eine Doppelstrategie aus Konzessionen im wirtschaftlichen Interesse und Maßnahmen gegen amerikanischen ‚Hegemonismus und Unilateralismus‘“ (Möller 2005, 182) verfolgt wurde, setzte sich unter Hu Jintao eine weniger revisionistische Strömung durch, die mehr auf den Nutzen der von den USA geprägten hegemonialen Strukturen und der durch das Bündnissystem geprägten Ordnung Asiens abstellt (Yahuda 2005, 357). Obwohl gerade die südostasiatischen Staaten der chinesischen außenpolitischen Rhetorik normativ weitgehend zustimmen, wäre ihre Annäherung an China – angesichts der gleichzeitigen Zunahme der chinesischen Militärkapazitäten – ohne die amerikanische Präsenz auf dem Kontinent wohl kaum denkbar. Die chinesische Regierung verstand es jedoch vor allem im Hinblick auf die ASEAN-Staaten geschickt, die Schwachpunkte des US-Auftretens im Kontext der Asienkrise, die Verhängung von Sanktionen gegen Burma und die Debatte über die „asiatischen Werte“ als Türöffner für die Vertiefung der eigenen bilateralen Beziehungen zu nutzen (Dalpino / Lin 2003)<sup>38</sup> und erreichte durch die Entwicklung einer kohärent freundschaftlichen Nachbarschaftspolitik nicht nur eine Verbesserung ihrer Beziehungen zu allen Nachbarstaaten, mit Ausnahme von Taiwan, sondern auch eine Steigerung ihres Einflusses und ihres Ansehen in der Region. Zwar wird vor allem die militärische Aufrüstung Chinas und dessen Ansprüche in der Südchinesischen See<sup>39</sup>, wie zum Beispiel auf die ölreichen Spratly Inseln, von den umliegenden Ländern immer noch kritisch beobachtet, es ist China im Hinblick auf seine Nachbarstaaten jedoch bemerkenswert erfolgreich gelungen, das tiefverwurzelte Misstrauen in konstruktive Kooperation zu verwandeln.

Schließlich stellt die außenpolitische Agenda von Frieden und Stabilität auch einen Grundpfeiler der chinesischen Energiesicherheits- und Wirtschaftsstrategie dar. Mit einem Anstieg des chinesischen Ölverbrauchs im Zeitraum von 1993 bis 2002 um fast 90 % zählt China heute als zweitgrößter Ölkonsument nach den USA (Umbach 2007, 44; Xu 2007). Die Autokratieforschung führt diese Tatsache auch auf systemische Ursachen zurück. Es wird argumentiert, dass autokratische Systeme dazu neigen, Wachstum in erster Linie durch die Mobilisierung von zusätzlichen Ressourcen zu generieren. Angesichts des Anreizsystems in autokratischen Systemen ist dies kein Zufall. Je kurzfristiger die Perspektive des autokratischen Regimes ist, desto wahrscheinlicher werden autokratische Regime ihr Einkommen aus der Mobilisierung von zusätzlichen Ressourcen, der Aufrechterhaltung von Monopolen oder der Abschöpfung von Renten generieren (Faust 2007, 6).

Die Ansätze zur innerparteilichen Institutionalisierung der KPCh lassen darauf schließen, dass der Zeithorizont der Parteispitze im Gegensatz zu anderen autoritären Regimes über den einer einzigen Generation hinausreicht. Dementsprechend versuchte sie, marktförder-

---

37 Dieser pragmatische Ansatz wurde letztendlich durch den WTO-Beitritt Chinas und die damit einhergehende Stärkung der chinesischen Verhandlungsposition ermöglicht.

38 Während beispielsweise der Internationale Währungsfonds (IWF) durch seine Strukturanpassungsprogramme, die die sozialen Konsequenzen der Asienkrise verschärften, tiefe Verbitterung gegenüber dem Westen hervorrief, verschaffte sich Peking durch den unkonditionierten finanziellen Beistand, den es den betroffenen Ländern in der Asienkrise leistete, das Image einer verantwortungsvollen Macht.

39 Auf die direkten sicherheitspolitischen Anliegen der Nachbarländer im Bezug auf die Konflikte im Südchinesischen Meer sollte mit der gemeinsamen Unterzeichnung der „*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*“ zur Beilegung territorialer Konflikte eingegangen werden. Dieses bietet hinsichtlich der kritischen Territorialfragen jedoch keine eigentliche Lösung, sondern nur eine Absichtserklärung zum Verhalten der Streitparteien.

liche Institutionen zu schaffen, um den unkontrollierten Zugriff der Parteimitglieder auf die Wirtschaft einzudämmen und das investitionshemmende Glaubwürdigkeitsproblem autokratischer Staaten zu mildern (Keefer 2007). Nicht nur die geschilderte Korruption, sondern auch das Scheitern der unterschiedlichsten Reformansätze zur Behebung von rentengenerierenden Marktverzerrungen zeigen jedoch, dass für einzelne Parteikader in China trotzdem der individuelle Anreiz besteht, sich kurzfristig zu bereichern (Shih 2007; Pei 2006a). Obwohl unter Wirtschaftswissenschaftlern Uneinigkeit darüber herrscht, inwiefern das chinesische Wirtschaftswachstum heute auf tatsächlichen Produktivitätssteigerungen gründet, ist unbestritten, dass es stark auf Kapitalakkumulation und auf jenem für Autokratien typischen hohen Ressourcenaufkommen basiert.<sup>40</sup>

Ausländisches Kapital und Technologie spielten vor allem zu Beginn der Modernisierung der chinesischen Wirtschaft eine große Rolle (Seitz 2003, 313). Aufgrund der zugunsten des industriellen Sektors verzerrten Entwicklungsstrategie gewinnt für die VR heute immer mehr auch die Versorgung mit Rohstoffen und Energie, die sehr viel stärker geostrategischen Überlegungen unterliegt als das Werben um ausländisches Kapital, an Wichtigkeit. Der steigende Ressourcenbedarf Chinas, das selbst kaum über Ölreserven verfügt, prägt daher zunehmend die Außenbeziehungen der VR und zwar in zweierlei Hinsicht.

Einerseits motiviert er vor allem das Engagement der VR in den Ländern der Dritten Welt, die als Rohstofflieferanten dienen. Bei dem Versuch, dem internationalen Wettbewerbsdruck auszuweichen bzw. nach Möglichkeit die stark von den USA beeinflussbaren Exporteure zu meiden, erschloss sich China gezielt neue Märkte wie im Sudan oder wickelte sich für die Ölversorgung des Westens wenig bedeutende Förderländer wie dem Iran an (Mayer 2007, 60). Das Bedürfnis nach Energiesicherheit stellt damit einen wichtigen Grund für die neuerliche Aufwertung der chinesischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern dar (Davis et al. 2008, 4). Zwar stellt die KPCh gerne die Gemeinsamkeiten der VR als größtem Entwicklungsland der Welt mit der Dritten Welt heraus (Pan 2007, 5), Tatsache ist aber, dass die während der 1960er und 1970er Jahre unter Mao Zedong beanspruchte Führungsrolle in der „Gruppe der 77“ und die Unterstützung der Dritten Welt durch Hilfen während der 1980er Jahre vollständig aufgegeben worden war. Neben dem Gedanken der Solidarität spielten im chinesischen Verhältnis zu den Entwicklungsländern jedoch immer auch andere Motive eine Rolle, sei es die Eindämmung des sowjetischen Einflusses, die Verhinderung der Anerkennung Taiwans oder das Stimmengewicht der Entwicklungsländer zur Aufnahme Chinas als ständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat oder in der UN-Menschenrechtskommission. Auch heute ist die Rhetorik der Solidarität kritisch zu hinterfragen. Während das Verhältnis zu den asiatischen Entwicklungsländern schon deshalb sensibel gestaltet werden muss, weil eine Bedrohungswahrnehmung – auch in wirtschaftlicher Hinsicht – in jedem Fall vermieden werden soll, kann die Ambivalenz der Beziehungen am Beispiel Afrikas besonders deutlich aufgezeigt werden. Alleine im Zeitraum 2002 bis 2006 stieg das Volumen des Handels zwischen China und den Ländern südlich der Sahara von 10 Mrd. auf über 50 Mrd. US-Dollar. Obwohl die VR zu 48 afri-

---

40 Während Chinas Wachstum bis zum Jahr 1993 insbesondere auf einer Erhöhung der Gesamtfaktorproduktivität basierte, nahm diese ab dem Jahr 1993 relativ gesehen ab. Seit dem Jahr 1993 war das chinesische Wachstum zu 85 % durch eine Produktivitätssteigerung der Arbeitskräfte im Industriesektor aufgrund der höheren Ausstattung der Arbeitskräfte mit Kapital getragen. Diese Tatsache spiegelt sich in hohen Investitionsraten und in der überdurchschnittlichen Kapitalintensität wider (He / Kuijs 2007). Vgl. hierzu auch Young (2000) oder Bosworth / Collins (2007).



kanischen Ländern diplomatische Beziehungen unterhält, konzentrieren sich 75 % des Warenaustausches auf die vier Länder Südafrika, Sudan, Angola und Nigeria. Und während Chinas Import aus dieser Region zu mehr als 90 % aus Rohstoffen, v. a. Öl und Metalle, besteht, exportiert es billige Konsumgüter, insbesondere Textilien (Zafar 2007, 115; He 2007, 26). Ironischerweise weist der chinesische Handel damit genau dieselben strukturellen Merkmale auf, die unter der Führung Mao Zedongs schon in den 1960er Jahren von der Dritten Welt als entwicklungshemmend, da die Entwicklungsländer strukturell benachteiligend, kritisiert wurden.<sup>41</sup>

In dem Maße, in dem die Abhängigkeit von ausländischen Ressourcen zunimmt, steigt andererseits jedoch auch die sicherheitspolitische Relevanz geostrategischer Interessen Chinas. Die Frage der Energiesicherheit spiegelt sich somit auch in Chinas militärischer Aufrüstung wider. Insbesondere die Modernisierung der Marine zielte beispielsweise darauf ab, die für den Transport von Öl und anderen Rohstoffen strategischen Schifffahrtswege, beispielsweise die Straße von Malakka, zu sichern, durch die 80 % der chinesischen und japanischen Öltransporte verlaufen (Aarts 2007, 264). Das zunehmend offensive Engagement Chinas in mehreren asiatischen Entwicklungsländern, wo China Infrastrukturprojekte, oftmals in Form von Entwicklungshilfe, wie z. B. den Ausbau von Tiefseehäfen, Straßen, Kanälen und Gaspipelines u. a. in Pakistan, Birma, Laos und Thailand finanziert, dient darüber hinaus oftmals nicht nur der eigenen Energiesicherheit, sondern weist hinsichtlich der geostrategischen Situierung der Infrastrukturprojekte auch militärischen Nutzen, also Dual-use-Charakter auf (FAZ 2007 / Kaplan 2007 / Garver 2005, 217).

Die innenpolitischen Verschiebungen im Hinblick auf das Verhältnis von Loyalität und Repression als Instrumente des Machterhalts setzen sich in der außenpolitischen Agenda Chinas fort und haben die chinesischen Außenbeziehungen nachhaltig verändert. Der Stellenwert der Wirtschaftspolitik und der Ressourcensicherheit in der chinesischen Außenpolitik ist eine Konsequenz der nationalen Wirtschaftspolitik, die die wohlhabenden unternehmerischen Gesellschaftsgruppen bevorzugt und eine ressourcenintensive Industrie beförderte. Gleichzeitig kann nur durch die Integration in den Weltmarkt der Aufbau einer Exportwirtschaft gesichert werden, die durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, Einkommen und Wohlstand das Fortbestehen der „Entwicklungsdiktatur“ legitimiert. Die starke Abhängigkeit von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung zur Rechtfertigung des politischen Systems führte zur Entwicklung des außenpolitischen Programms der „friedfertigen Entwicklung“. Dieses wirkt sich sowohl auf die Nachbarschaftspolitik und die Bewertung der Beziehungen zu den USA als auch zu den Entwicklungsländern aus. Nachdem die Regierung ihre Verwundbarkeit durch einen Einbruch des ressourcen-basierten Wirtschaftswachstums – und damit ihre Abhängigkeit von Ressourcen aus dem Ausland – erkannt hat, kann das Programm auch als neue Sicherheitsstrategie, die in erster Linie die Wahrung wirtschaftlicher Interessen verfolgt, interpretiert werden.

---

41 Demzufolge trägt der Handel kaum zu Diversifizierung der Exportprodukte oder zu einer Erhöhung der Wertschöpfungskette im Entwicklungsland bei. Aus dependenztheoretischer Perspektive muss sich China, das derzeit 80000 Chinesen auf dem afrikanischen Kontinent beschäftigt, darüber hinaus vorwerfen lassen, auch mit der Art seiner Direktinvestitionen weder zur Schaffung von Arbeitsplätzen noch zur Übertragung von für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wertvolle Technik und Know-how beizutragen.

**Kasten 4: Die Taiwan-Frage**

Nirgendwo treten widerstreitende Machtinteressen deutlicher zu Tage als in der Taiwan-Frage. Die Festlandregierung muss in ihrer Politik gegenüber Taiwan mindestens die Interessen des eigenen Militärs, der nationalistischen Strömungen in der Bevölkerung, der USA und natürlich Taiwans abwägen.

Für viele Festlandchinesen gehört die Insel – nicht zuletzt durch die jahrzehntelange Propaganda – ganz selbstverständlich zur VR (Shirk 2007, 185). Aufgrund der durch den Propagandaapparat generierten Erwartungshaltung der chinesischen Bevölkerung muss die Zentralregierung der Wiedervereinigung einen extrem hohen Stellenwert beimessen, der sich in den weitreichenden Zugeständnissen widerspiegelt, die Peking bereit wäre, Taipeh einzuräumen.<sup>a</sup> Der chinesische Nationalismus zwingt die chinesische Führung gewissermaßen dazu, Souveränität und territoriale Integrität als höchstes Gut zu betrachten. Da eine Loslösung Taiwans einen Präzedenzfall der Abspaltung kreieren würde, will die KPCh die Abspaltung Taiwans auf jeden Fall, notfalls auch mit militärischen Mitteln, verhindern (Zhao 2006).

Das Aussprechen einer militärischen Drohung wirft für die Zentralregierung jedoch ein Dilemma auf. Die militärische Wiedervereinigung stellt, in vielerlei Hinsicht – nicht nur in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Kosten, sondern auch auf die sino-amerikanischen und die sino-japanischen Beziehungen – die denkbar unattraktivste aller Lösungen dar.<sup>b</sup>

Von diesem Dilemma profitierend, nutzte Chen Shui-bian die Situation um mit einer Politik der kleinen Schritte, beispielsweise die Modifizierung der taiwanesischen Pässe, die Ankündigung eines taiwanesischen Referendums über die Frage der Unabhängigkeit oder eine entsprechende Verfassungsänderung, vollendete Fakten zu schaffen. Angesichts des Erdrutschsieges der chinafreundlichen Kuomintang bei den jüngsten Parlamentswahlen scheinen sich die Befürchtungen des Festlandes, dass die taiwanesische „Salamitaktik“, auf die nur schlecht mit militärischen Mitteln zu reagieren ist, zu einer diplomatischen Anerkennung Taiwans durch Drittstaaten führen könnte, zu entschärfen.

Die wohl größten Nutznießer des Konflikts sind das chinesische Militär und die USA. Die VBA profitiert von dem militärischen Drohszenario massiv, weil die Taiwan-Frage einen konkreten Anlass für die Aufrüstung des Militärs und die Durchführung militärischer Übungen gibt (Zhao 2006, 39 / Panda 2007, 23). Insofern als die ungelöste Taiwan-Frage die Stellung der VBA aufwertet und Verhandlungsposition der Generäle verbessert, wenn es um die Allokation von Haushaltsgeldern geht, stellt sich die Frage, ob die VBA überhaupt ein Interesse an der Lösung der Taiwan-Frage in naher Zukunft hat.

Den USA nutzt die ungelöste Taiwan-Frage insofern, als auch die amerikanische Politik von Machtinteressen motiviert ist. Damit lässt sich erklären, warum Präsident George Bush das Sicherheitsbündnis zu Taiwan 2001 zuerst bekräftigte, nach dem 11. September jedoch, nachdem er auf die Mitarbeit Chinas in der Anti-Terror-Allianz angewiesen war, versuchte, eine Eskalation des Taiwan-Konflikts zu vermeiden.

a) So reichen die versprochenen Autonomierechte bis hin zur Beibehaltung einer eigenen Armee.

b) Peking versuchte mit militärischem Säbelrasseln mehrmals seiner Drohung Nachdruck zu verleihen, wie kurz vor den taiwanesischen Präsidentschaftswahlen 1996.

Quelle: Autor

## 4.2 Außenpolitik und innenpolitische Repression

Repression stellt ein zentrales Instrument zur Aufrechterhaltung der staatlichen Handlungsfähigkeit und territorialen Integrität der KPCh dar. Die Tatsache, dass die chinesische Regierung zum Erhalt ihrer Macht innenpolitisch nicht auf das Mittel der Repression verzichten kann, spielt in den Außenbeziehungen der VR in dreierlei Hinsicht eine Rolle. Erstens drehte sich die chinesische Außenpolitik nach dem Tiananmen-Massaker von 1989 darum, eine Koalition zur Abwehr der westlichen Kritik an den chinesischen Menschenrechtsverletzungen zu bilden. Zweitens war speziell die Ausgestaltung der Beziehungen zu Chinas westlichen Nachbarländern nach 1990 von der Bekämpfung des Separatismus motiviert, die wiederum ein zentraler Aspekt des eigenen Machterhalts darstellt. Drittens geriet die chinesische Außenpolitik gerade in jüngster Zeit immer wieder im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten in die internationale Kritik.

Als das burmesische Militär im Sommer 2007 – um mit den aktuellsten Geschehnissen zu beginnen – gewaltsam gegen friedlich demonstrierende Mönche vorging, richtete sich die Aufmerksamkeit des Westens nach Burma und China gleichermaßen. Während der Westen von China entschlossene Maßnahmen gegen die Militärdiktatur erwartete, untermauerte die KPCh ihre strikte Forderung nach der Einhaltung des Souveränitätsprinzips und der Nicht-Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten, die in den „Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ enthalten ist.<sup>42</sup> Nach der politischen Ökonomie ist zu erwarten, dass die chinesische Führung mit dieser außenpolitischen Position bei Regierungen, die selbst auf das Mittel der Repression zum Machterhalt angewiesen sind, auf Wohlwollen stößt. Die vehemente chinesische Forderung nach Souveränität, die dem Schutz der eigenen innerstaatlichen Handlungsfähigkeit geschuldet ist, gerät in dem Maße unter westlichen Rechtfertigungszwang, in dem die chinesische Strategie der „friedfertigen Entwicklung“, die auch auf die Darstellung Chinas als verantwortungsvolle Macht abstellt, Früchte trägt. Abgesehen davon, dass sich genügend historische Beispiele finden ließen um anzunehmen, dass das Prinzip der Nichteinmischung von jeher mehr Rhetorik als Realität war, zeigen die Krisen im Sudan und Burma, dass sich China seiner internationalen Verantwortung kaum mehr entziehen kann. Solange ein souveräner Krisenstaat eine Intervention nicht ausdrücklich wünscht oder billigt, muss China um die eigene Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden jedoch hinter verschlossenen Türen agieren.

Prinzipiell hat die Menschenrechtsfrage, die seit 1989 in den außenpolitischen Beziehungen eine Rolle spielt, die Beziehungen Chinas zu seinen Nachbarländern wesentlich weniger belastet als zum Westen. Die Stigmatisierung Chinas und seine politische Isolation durch den Westen bewirkte im Hinblick auf die meisten nichtwestlichen Staaten im Gegenteil eine Belebung der Beziehungen. Es ist daher kein Zufall, dass der diplomatische

---

42 Diese sind die in der Präambel der chinesischen Verfassung festgeschriebenen Leitlinien der chinesischen Außenpolitik, die erstmals 1954 in einem Abkommen mit Indien über die Beziehungen der beiden Länder in Tibet formuliert und auf der Konferenz von Bandung im selben Jahr bestätigt wurden. Sie beinhalten die Elemente gegenseitiger Respekt der Souveränität und territorialer Integrität, wechselseitiger Verzicht auf Aggression, gegenseitige Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und friedliche Koexistenz. Diese westfälische Perzeption der internationalen Beziehungen wurde von chinesischer Seite bis in die jüngste Vergangenheit immer wieder betont, auch wenn sie sich dafür teilweise eines neuen Vokabulars bediente. So wird der Aufbau gegenseitigen Vertrauens, Kooperation und die Demokratisierung des internationalen Systems bei gleichzeitiger Anerkennung innerstaatlicher Systemdifferenzen propagiert.

Durchbruch zur Normalisierung der Beziehungen mit den südostasiatischen Nachbarn und die Wiederbelebung der seit der Reformära reduzierten Beziehungen zu den Ländern der Dritten Welt in den frühen 1990er Jahren gelang, sondern auf zwei Ursachen zurückzuführen. Erstens musste China ein verstärktes Bemühen zur Besserung der Beziehung zeigen, um die negativen Auswirkungen der vom Westen verhängten Sanktionen auf die innenpolitische Verteilungskonstellation abzumildern (Kurlantzick 2007). Zweitens unterlagen die weniger demokratischen Länder nicht, wie die westlichen Demokratien, dem innenpolitischen Anreiz, auf die Menschenrechtsverstöße Chinas kritisch zu reagieren.

Aus politökonomischer Perspektive lässt sich der internationale Umgang mit den Menschenrechtsverletzungen Chinas einfach erklären. Die militärische Niederschlagung der Demonstrationen löste in den westlichen Gesellschaften Bestürzung aus. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die westlichen Regierungen zu Anfang mit medienwirksamen Sanktionen und einer wertbasierten Menschenrechtsrhetorik vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen reagierten. Kalkulierend, dass letztendlich keine der westlichen demokratischen Regierungen aufgrund ihrer Position zur chinesischen Menschenrechtsfrage eine Wahl gewinnen würde, war der Anreiz für das Politbüro jedoch gering, auf lange Sicht den Forderungen des Westens nachzukommen. Kurzfristig reagierte die chinesische Regierung auf die Sanktionen des Westens mit der Hinwendung zu anderen weniger kritischen (südostasiatischen) Ländern, die mit Ausnahme von Japan weit verhaltener als der Westen auf die Geschehnisse auf dem Tiananmen-Platz von 1989 reagierten (Li 2007). Es liegt nahe, das neuerliche entwicklungspolitische Engagement Chinas in diesem Zusammenhang auch als politisches Tauschgeschäft zu verstehen. Denn durch die Initiierung neuer bilateraler Kontakte war es der chinesischen Regierung mittels der Stimmen der Entwicklungsländer möglich, eine kritische Resolution der UN-Menschenrechtskommission zu verhindern (Seymour 1998).

Das Kalkül der chinesischen Regierung ging auf. Schon 1991 wurden multilaterale und bilaterale Hilfszahlungen auf Drängen Japans vom Westen wieder aufgenommen und der diplomatische Bann der USA und der EU beendet (Krumbein 2007, 117). Erwartungsgemäß zersplitterte die westliche China kritische Menschenrechtskoalition noch während der 1990er Jahre. Denn die westlichen Regierungen, im Bemühen um die eigene Wiederwahl, stellten den diffusen Anspruch an die Einhaltung der Menschenrechte hinter die viel konkreteren Belange ihrer Wählerschaft bzw. ihrer wichtigsten Klientel zurück.<sup>43</sup> Schon im Jahre 1997 war die westliche Einigkeit in der Menschenrechtsfrage vollends zerbröckelt, so dass letzte einzelkämpferische Vorstöße wie etwa der Dänemarks im Vorhinein zum Scheitern verurteilt waren (Krumbein 2007). Die Einbindung Pekings in die Anti-Terror-Allianz nach dem 11. September 2001 schließlich diente dem Regime zur Rechtfertigung der internen Repression gegen islamische Bewegungen und der Ausübung der Religion in der Provinz Xinjiang ganz allgemein (Krumbein 2007, 123).

In Abschnitt 4.1 wurde das chinesische Interesse an einem stabilen regionalen Umfeld in erster Linie aus einer wirtschaftlichen Perspektive diskutiert und mit dem Streben nach

---

43 Beispielsweise begründete Bill Clinton 1994 die Entkoppelung der Menschenrechtsfrage von der Erneuerung der Meistbegünstigten-Klausel mit dem Argument, dass der sino-chinesische Handel amerikanische Arbeitsplätze schaffe. Auch die meisten europäischen Länder ließen sich von der Attraktivität des chinesischen Marktes einlullen und seitens Pekings mit wirtschaftlichen Großaufträgen gegeneinander ausspielen.

Loyalität durch die Befriedigung von Partikularinteressen und der Erzielung von Legitimation begründet. Nicht zuletzt hat die regionale Stabilität Asiens für die KPCh jedoch auch eine sicherheitspolitische Dimension. Wie in Kapitel 2 angesprochen, wird die Einheit des Landes durch die Unabhängigkeitsbestrebungen der Minderheiten in den Provinzen Tibet und Xinjiang in Frage gestellt. Im Hinblick auf die separatistischen Bewegungen innerhalb der VR kann politische Instabilität in den entsprechenden Nachbarstaaten daher zu einer innenpolitischen Gefahr werden, wenn sie einen Dominoeffekt auszulösen droht, der die Landesgrenzen überschreiten könnte. Der Zusammenbruch der Staatsgewalt und bürgerkriegsähnliche Zustände oder Guerillakriege in einem der Nachbarländer und vor allem in denjenigen, die an die instabilen Westregionen Tibet und Xinjiang angrenzen, stellt daher eine Gefahr für die chinesische Zentralregierung dar. Diese Verknüpfung von innerstaatlicher Sicherheit und außenpolitischer Stabilität lässt sich besonders deutlich im Verhältnis zu den westlichen zentralasiatischen Nachbarländern Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan sowie Russland aufzeigen, das durch die Dynamik nach dem Zerfall der Sowjetunion neu definiert wurde (vgl. hierzu Hilpert et al. 2005).

Insbesondere das Verhältnis zu Russland war seit dem Bruch innerhalb des sozialistischen Lagers Anfang der 1960er Jahre für den restlichen Verlauf des Kalten Krieges konfrontativ gewesen.<sup>44</sup> Nach dem Zerfall der Sowjetunion entdeckten beide Mächte jedoch ein gemeinsames Interesse an der Stabilisierung Zentralasiens. Die Befürchtung einer diplomatischen Anerkennung Taiwans durch die neu entstandenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, aber vor allem offene Grenzfragen an der Westgrenze der Provinz Xinjiang in Kombination mit der Sorge vor separatistischen Aufständen der auf beiden Seiten der Grenze lebenden muslimischen Minderheit der Uighuren bewogen die chinesische Parteispitze zum Dialog, der 1996 in der Gründung der *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO) mündete. Der im Vergleich zu den südostasiatischen Staaten wesentlich weniger intensive Kontakt zu den westlichen Anrainerstaaten wurde durch die infrastrukturelle Anbindung mit dem Bau von Straßen, Eisenbahnlinien und Ölpipelines während der 1990er Jahre eingeleitet (Garver 2005), erschöpft sich ansonsten allerdings weitestgehend in der Zusammenarbeit im Rahmen der SCO. Diese ist in erster Linie ein Sicherheitsbündnis mit dem Fokus auf der Terrorismus- und Separatismusbekämpfung, wobei ein Konsens über die Ausdehnung des Terrorismusbegriffs auf islamische separatistische Minderheiten besteht, die von den jeweiligen Mitgliedstaaten als Bedrohung für die innere Sicherheit wahrgenommen werden.<sup>45</sup> Der Antrieb hinter der Überwindung des konfliktbehafteten Verhältnisses zu Russland und den westlichen Anrainerstaaten lag in erster Linie in der Tatsache, dass die Aufrechterhaltung des eigenen Machtanspruchs und der inneren Sicherheit gerade in den besonders sensiblen, von Minderheiten bewohnten Randregionen

---

44 Die Konflikte zwischen Peking und Moskau entluden sich 1969 nicht nur in einem kurzen Krieg am Grenzfluss Ussuri, sondern reflektierten sich auch in Afrika und ein Jahrzehnt später im vietnamesischen Einmarsch in Kambodscha (Möller 2005).

45 Das Abkommen bietet die Basis für den Informationsaustausch über „subversive Elemente“, die gegenseitige Versorgung mit militärischer Ausstattung, gemeinsame Militärübungen und die Bekämpfung von grenzüberschreitendem Waffen- und Drogenhandel sowie illegaler Migration. Zwar machte China einen Vorstoß, die bestehenden Kooperationsstrukturen funktional zu einer Freihandelszone auszuweiten, konnte sich jedoch nicht durchsetzen (Möller 2005, 193).

Chinas auch von der Dynamik, der Stabilität oder Instabilität in den Nachbarländern abhängt.<sup>46</sup>

Das Dilemma autokratischer Regime und die eigene Machtlosigkeit gegenüber dem Volk wurde der Zentralregierung durch Tiananmen vor Augen geführt. Die Mobilisierung großer Massen wird daher gefürchtet. Dies führte einerseits dazu, dass die Belange des Volkes ernster genommen werden. Andererseits jedoch auch zu einem Ausbau eines Informationsapparates um Aufstände, Widerstand und Opposition frühzeitig erkennen und nötigenfalls im Anfangsstadium unterbinden zu können. Die besondere Sensibilität spiegelt sich vor allem mit Hinblick auf die separatistischen Minderheiten in Tibet und Xinjiang wieder, wo die Außenbeziehungen mit den Nachbarstaaten zum essentiellen Bestandteil der eigenen Machterhaltungsstrategie wurden. Die chinesische Regierung gerät nicht nur wegen ihren eigenen Menschenrechtsverstößen regelmäßig mit westlichen Staaten in Konflikt, sondern sie wurde gerade in jüngster Zeit auch wegen ihrer strikten Haltung der Nicht-Einmischung bei Verstößen anderer autoritärer Regime kritisiert.

## 5 Fazit

Vor dem Hintergrund der politischen Ökonomie von Herrschaft allgemein und der autokratischer im Besonderen wird klar, dass die innenpolitische Entwicklung Chinas klassische Anpassungsstrategien autokratischer Regime zur Erhaltung ihrer Macht in einem sich wandelnden Kontext widerspiegelt.

Ogleich sich das politische System rein verfassungsrechtlich kaum von dem unter Mao Zedong unterscheidet, ist die Herrschaft der KPCh heutzutage wesentlich anders ausgestaltet. Erstens fand ein umfassender Elitenwandel statt, der die Anpassung der Machtbasis an den von der Liberalisierungspolitik provozierten sozioökonomischen Wandel reflektiert. So werden Entscheidungen auf oberster Ebene heute im Unterschied zu früher nicht nur nach technokratischen Kriterien und auf kollektive Weise gefällt. Auch die Verteilungskolition der Partei hat sich mit der Aufnahme der über Kapital oder Wissen verfügenden Gesellschaftsschichten, also Unternehmer und Intellektuelle, und der Entflechtung politischer und militärischer Eliten gewandelt.

Zweitens bestand vor allem nach dem Tiananmen-Massaker von 1989 die Notwendigkeit, die Legitimation, die die Entwicklungsdiktatur Deng Xiaopings bis Mitte der 1980er Jahre aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs genossen hatte, wieder herzustellen. Mit der immer stärker zu Tage tretenden sozialen Ungleichheit hingegen steigt der Druck auf das Regime, nicht nur für eine florierende Wirtschaft, sondern auch für sozialen Ausgleich zu sorgen. Nach der systemimmanenten Verteilungslogik zugunsten von Partikularinteressen

---

46 Das beginnende Engagement der USA in Zentralasien nach dem 11. September 2001 mit der Stationierung militärischer Einheiten in Usbekistan, Tadschikistan und Kirgistan zum Kampf gegen die Taliban in Afghanistan, die mit generösen Hilfszahlungen und Militärkooperationen seitens der USA einherging, verließ der SCO zunächst einen Dämpfer, beförderte im weiteren Verlauf aber die Zusammenarbeit. Der steigende Einfluss der USA bewog Peking zu einer neuerlichen Belebung und Institutionalisierung der SCO-Allianz durch die Einrichtung und Finanzierung eines Sekretariats in Peking. Mit der gemeinsamen Erklärung von Astana aus dem Jahr 2005, die den Abzug der amerikanischen Truppen forderte, bot der Kontext der SOC darüber hinaus das Forum zu einer gegenseitigen Beistandserklärung gegen die vom Westen inspirierten „farbigen Revolutionen“.

kann eine Annäherung an einen sozialen Ausgleich jedoch nur unter einer Vergrößerung der zu verteilenden Einkünfte, also unter anhaltend hohen Wachstumsraten erzielt werden. Um die Systemstabilität zu sichern, verfolgt die KPCh deshalb mit der Instrumentalisierung von nationalistischen Strömungen eine Diversifizierung der Legitimationsbasis, indem sie sich zumindest rhetorisch für die Belange des „kleinen Mannes“ und der Nation als solche einsetzt.

Drittens verloren die auf der sozialistischen Ideologie und dem sowjetischen Staatsaufbau basierenden Steuerungsmechanismen an Wirksamkeit. Einerseits führte dies innerhalb der Partei- und Regierungselite zu einem Werteverfall und mit den damit entstehenden korrupten Strukturen zu einem echten Steuerungsproblem, das die Partei bisher nur bedingt lösen konnte. Andererseits bedeutet dies einen Rückgriff auf selektiv repressive Mittel zur Durchsetzung staatlicher Macht gegenüber der Bevölkerung.

Mit der Darstellung dieser Dynamik innerhalb des politischen Systems der VR lenkt diese Arbeit den Fokus auf die zentralen Aspekte politischer Macht, die dem Ansatz der politischen Ökonomie zufolge politisches Handeln determinieren und politische Entscheidungen erklären. Vor diesem Hintergrund fällt es einfach, Entscheidungen in einzelnen Politikfeldern wie im Bereich der Außenpolitik zu verstehen.

Es ist kein Zufall, dass wirtschaftliche Aspekte in der chinesischen Außenpolitik einen hohen Stellenwert einnehmen, sondern Folge der Verteilungslogik des chinesischen Regimes. Sowohl die Konzentration der außenpolitischen Agenda auf das regionale Umfeld als solche als auch die Entwicklung einer friedfertigen Nachbarschaftspolitik und letztendlich auch das Umdenken im Verhältnis mit den USA, das nun die von den USA zur Verfügung gestellten öffentlichen Güter sehr viel besser zu nutzen versteht, sind eine Konsequenz daraus.

Die Bedeutung der inneren Sicherheit für den Machterhalt des chinesischen Regimes über ihre Funktion als öffentliches Gut hinaus, gibt weitere Inhalte der chinesischen Außenbeziehungen vor.

Die spannende Frage, was in Zukunft von der chinesischen Außenpolitik zu erwarten ist, kann nur im Zusammenhang mit der weiteren innenpolitischen Entwicklung beantwortet werden. Auch wenn sich das politische System Chinas derzeit als relativ stabil darstellt, so ist seine langfristige Stabilität ungewiss. Nicht nur der durch die ökonomischen Reformen provozierte sozio-ökonomische Wandel setzt des Regime unter einen stetig zunehmenden Handlungsdruck, beispielsweise auch das jüngste Schneechaos zur Hauptreisezeit des Neujahrsfests im Februar 2008, das die Regierung erheblicher Kritik aussetzte, machen deutlich wie fragil die Machtbasis des Regimes tatsächlich ist. Vielfach sind die entstehenden Probleme jedoch hausgemacht und sind weniger durch stärkere Kontrolle und Repression der Bevölkerung als durch eine stärkere Rechenschaftspflicht der Kader einzuhegen. Die prosperierende Wirtschaft hat den Handlungsdruck bisher vermindert und obwohl sie politische Reformen möglicherweise vereinfacht hätte, reduzierte sie vor allem den kurzfristigen Anreiz zur Umsetzung von politischen Reformen (Pei 2006a, 19). Das Bewusstsein der heutigen politischen Akteure um drängende Probleme und die damit verbundene zunehmende Unsicherheit über die zukünftige politische Ordnung könnten jedoch zu einer Zuspitzung der Situation im Sinne einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung führen. Das steigende Korruptionsproblem und die Verwicklung politischer Akteure

in kriminelle Machenschaften scheinen dafür zu sprechen, dass es der politischen Elite in China zunehmend an einer Langzeit-Perspektive mangelt. Mit der abnehmenden Steuerungsfähigkeit der eigenen Parteimitglieder wird die Wahrscheinlichkeit, dass verschleppte Reformen kontrolliert umgesetzt werden können, immer geringer (Heilmann 2004, 289). Wie ein Börsenkrach könnte die Unsicherheit der Kader ihr auf die Maximierung des kurzfristigen Nutzens abzielendes Verhalten verstärken und damit den Niedergang des Systems beschleunigen.

Ein Zerfall des Landes ähnlich wie in der Sowjetunion ist in China wenig wahrscheinlich, jedoch ist das Szenario eines handlungsunfähigen Staates, der sein Entwicklungspotential aufgrund der unvollständigen Reformen nicht ausschöpfen kann und in eine wirtschaftliche Stagnation gerät, nicht von der Hand zu weisen (Heilmann 2004, 287; Pei 2006a, 214). Die Konsequenzen eines Szenarios für die chinesische Außenpolitik könnten gravierend sein. Beispielsweise könnte es einen Anreiz geben, nationalistische Strömungen zu nutzen und außenpolitischen Konflikte aggressiver auszutragen als bisher, um von der innenpolitischen Misere abzulenken. Mit großer Sicherheit würde sich die Weltgemeinschaft in diesem Szenario wesentlich schwerer tun, die globalen Probleme des 21. Jahrhunderts, zu deren Lösung sie die Handlungswilligkeit und Handlungsfähigkeit einer jeden einzelnen Regierung bedarf, gemeinsam mit China anzugehen.



## Literaturverzeichnis

- Aarts, P. (2007): The longevity of the House of Saud, in: O. Schlumberger (Hrsg.), *Debating Arab authoritarianism*, Stanford Calif.: California Univ. Press, 251–267
- AI (Amnesty International) (2007): People's Republic of China: the Olympics countdown – one year left to fulfill human rights promises; online: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA170242007?open&of=ENG-CHN> (Stand: 9.12.2007)
- Aziz, J. / L. Cui (2007): Explaining China's low consumption: the neglected role of household income, Washington, DC: IMF (Working Paper 07/181)
- Bachman, D. (1998): Structure and process in the making of Chinese foreign policy, in: S. S. Kim (Hrsg.), *China and the world – Chinese foreign policy faces the new millennium*, Boulder, Colo.: Westview Press, 34–54
- Bosworth, B. / S. Collins (2007): Accounting for growth, comparing China and India, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (NBER working paper series 12943)
- Brooker, P. (2000): *Non-democratic regimes: theory, government & politics*, New York: Palgrave Macmillan (Comparative government & politics)
- Bueno de Mesquita, B. (2003): *The logic of political survival*, Cambridge, Mass.: MIT Press
- Cai, H. B. / D. Treisman (2006): Did government decentralization cause China's economic miracle?, in: *World Politics* 58 (2), 505–535
- Chen, A. (2002): Capitalist development, entrepreneurial class, and democratization in China, in: *Political Science Quarterly* 117 (3), 401–422
- (2007): The failure of organizational control: changing party power in the Chinese countryside, in: *Politics & Society* 35 (1), 145–179
- Cheung, P. T. Y. / J. T. H. Tang (2001): The external relations of China's provinces, in: D. M. Lampton (Hrsg.), *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 91–122
- Dahl, R. (1971): *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Conn.: Yale Univ. Press
- Dalpino, C. / J-Y. Lin (2003): China and Southeast Asia: the difference of a decade, in: *Brookings Northeast Asia Survey 2002–2003*, 78–90
- Davies, M. et al. (2008): *How China delivers development assistance to Africa*, Stellenbosch: Centre for Chinese Studies
- Easton, D. (1965): *A system analysis of political life*, New York: Wiley
- Faust, J. (2007): Democracy's dividend: political order and economic productivity, in: *World Political Science Review* 3 (2), 1–26
- FAZ (2007): Die Demonstrationen in Burma werden zum Risiko für China: Peking beutet das Nachbarland seit Jahren aus/ Gas, Edelsteine und Tropenholz sind begehrt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 25.09.2007, 13
- Fewsmith, J. / S. Rosen (2001): The domestic context of Chinese foreign policy: does "Public Opinion" matter?, in: D. M. Lampton (Hrsg.), *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 151–190
- Fischer, D. (2006): Privatwirtschaft in China: vom Randphänomen zum Hoffnungsträger, in: *Osteuropa* 51 (3/4), 303–332
- Frey, B. S. (1997): The Public choice of international organizations, in: D. C. Mueller (Hrsg.), *Perspectives on public choice: a handbook*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 106–123
- Frieden, J. A. / D. A. Lake (2000): *International political economy: perspectives on global power and wealth*, 4. Aufl., Belmont, Calif.: Thomson
- Garver, J. W. (2005): China's influence in Central and South Asia: is it increasing?, in: D. L. Shambaugh (Hrsg.), *Power shift : China and Asia's new dynamics*, Berkley: Univ. of California Press, 205–227

- Gill, B. (2001): Two steps forward, one step back: the dynamics of Chinese nonproliferation and arms control policy-making in an era of reform, in: D. M. Lampton (Hrsg.), *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 257–288
- Gilpin, R. (1996): The nature of political economy in: C. R. Goddard / J. T. Passe-Smith / J. G. Conklin (Hrsg.), *International political economy: state market relations in the changing global order*, Boulder: Rienner, 9–25
- Godwin, P. H. B. (1998): Force and diplomacy: China prepares for the twenty-first century, in: S. S. Kim (Hrsg.), *China and the world – Chinese foreign policy faces the new millennium*, Boulder, Colo.: Westview Press, 171–192
- Harris, S. (2005): China's regional policies: how much hegemony?, in: *Australian Journal of International Affairs* 59 (4), 481–492
- He, J. / L. Kuijs (2007): Rebalancing China's economy – modeling a policy package, Washington, DC.: IBRD (World Bank China Research Paper 7)
- Heberer, T. (2003a): Das politische System der VR China im Prozess des Wandels, in: C. Derichs / T. Heberer (Hrsg.), *Einführung in die politischen Systeme Ostasiens*, Opladen: Leske + Budrich, 19–122
- (2003b): Strategic groups and state capacity: the case of the private entrepreneurs, in: *China perspectives* 46, 4–14
- Heilmann, S. (2004): *Das politische System der Volksrepublik China*, 2. akt. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften
- Heilmann, S. / I. Gras / K. Kupfer (2000): Chinas politisch-ökonomisches Schattensystem: Schmuggelnetzwerke und der Beitritt zur WTO, in: *China aktuell* 29 (7), 769–784
- Hein, C. (2008): Peking wird die Weltwirtschaft nicht retten in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 28.01.2008, 12
- Hellman, J. S. (1998): Winners take all: the politics of partial reform in postcommunist transitions in: *World Politics* 50 (2), 203–234
- Hilpert, H. G. et al. (2005): *China 2020: Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 2005/S 32)
- Hoffbauer, A. (2007): Smarte Kader, in: *Handelsblatt* 11. Oktober 2007, 10
- Holbig, H. (1999): Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive – Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen, in: *China aktuell* 28 (12), 1251–1265
- Hsu, C.-C. (1999): Foreign policy decision-making process in Deng's China: three patterns for analysis, in: *Asian Perspective* 23 (2), 197–223
- Hsu, S. C. (2002): The impact of the PRC's domestic politics on cross-strait relations, in: *Issues & Studies* 38 (1), 130–164
- Human Rights Watch (2008): China: Länderkapitel aus dem World Report 2008; online: <http://hrw.org/german/docs/2008/01/31/china17938.htm> (Stand: 18.02.2008)
- Kaplan, R. D. (2007): Lost in the Pacific, in: *International Herald Tribune* 22/23 Sept. 2007, 8
- Keefer, P. (2007): Governance and economic growth in China and India, in: A. L. Winters / S. Yusuf (Hrsg.), *Dancing with giants: China, India, and the global economy*, Washington, DC.: World Bank, 211–242
- Kim, S. S. (1998): Chinese foreign policy in theory and practice, in: S. S. Kim (Hrsg.), *China and the world – Chinese foreign policy faces the new millennium*, Boulder, Colo.: Westview Press, 3–33
- (2003): China's path to great power status in the globalization era, in: *Asian Perspective* 27 (1), 35–75
- Krumbein, F. (2007): Die Auswirkungen der westlichen Menschenrechtspolitik auf die Menschenrechtsslage in China, in: *China aktuell* 36 (5), 115–136
- Kurlantzick, J. (2007): *Charm offensive – how China's soft power is transforming the world*, New Haven, Conn.: Yale Univ. Press
- Lam, W. (2006): Hu and the PLA, in: *China Brief* 6 (12), 3–5
- Lampton, D. M. (2001): China's foreign and national security policy-making process: is it changing and does it matter?, in: D. M. Lampton (Hrsg.), *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1–38

- Lieberthal, K. G. (1997): China's governing system and its impact on environmental policy implementation, in: *China Environment Series* 1, 3–8
- Linz, J. / A. Stepan (1996): Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press
- Lu, N. (1997): The dynamics of foreign-policy decisionmaking in China, Boulder, Colo.: Westview Press
- (2001): The central leadership, supraministry coordinating bodies, state council ministries, and party departments in: D. M. Lampton (Hrsg.), The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 39–60
- Mayer, M. (2007): Warum Chinas "Energiehunger" nicht zum "Krieg der Ressourcen" führt, in: *China aktuell* 36 (1), 57–75
- Miller, H. L. / L. Xiaohong (2001): The foreign policy outlook of China's "Third Generation" elite, in: D. M. Lampton (Hrsg.), The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 123–150
- Milner, H. V. (1999): The political economy of international trade, in: *Annual Review of Political Science* 2, 91–114
- Mingjiang, L. (2007): China's proactive engagement in Asia: economics, politics and interactions, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS Working Paper Series 134)
- Möller, K. (2005): Die Außenpolitik der Volksrepublik China 1949–2004, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften
- Moore, T. G. / D. Yang (2001): Empowered and restrained: Chinese foreign policy in the age of economic interdependence, in: D. M. Lampton (Hrsg.), The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 191–229
- Nathan, A. J. / R. S. Ross (1997): The great wall and the empty fortress. China's search for security, New York: Norton
- Olson, M. (1965): The logic of collective action: public goods and the theory of groups, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press (Harvard economic studies 124)
- (1993): Dictatorship, democracy, and development, in: *American Political Science Review* 87 (3), 567–576
- Panda, J. P. (2007): The modernization drive of the PLA and the new defense white paper, in: *China and Eurasia Forum Quarterly* 5 (1), 21–28
- Pearson, M. M. (2001): The case of China's accession to GATT/WTO, in: D. M. Lampton (Hrsg.), The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 337–370
- Pei, M. (1995): "Creeping democratization" in China, in: *Journal of Democracy* 6 (4), 65–79
- (2006a): China's trapped transition: the limits of developmental autocracy, Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press
- (2006b): The dark side of China's rise, in: *Foreign Policy* 153, 32–40
- Plümper, T. (2003): Democracy, government spending, and economic growth: a political-economic explanation of the Barro-Effect, in: *Public Choice* 117 (1/2), 27–50
- Putnam, R. D. (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, in: *International Organization* 42 (3), 427–460
- Pye, L. W. (1997): Chinese democracy and constitutional development, in: F. Itoh (Hrsg.), China in the twenty-first century: politics, economy and society, Tokio: UNU Press, 205–218
- Sausmikat, N. (2001): Demokratisierungsdiskurse unter Intellektuellen in der VR China 2000: der schwere Weg der Emanzipation vom "Hu Yaobang-Phänomen", Duisburg: Univ., Inst. für Ostasienwiss. (Project Discussion Papers 11, Discourses on Political Reform and Democratization in East and Southeast Asia)
- Seitz, K. (2003): China: eine Weltmacht kehrt zurück 2. Aufl., Berlin: Berliner Taschenbuch Verl.
- Seymour, J. D. (1998): Human rights in Chinese foreign relations, in: S. S. Kim (Hrsg.), China and the world – Chinese foreign policy faces the new millennium, Boulder, Colo.: Westview Press, 217–238
- Shevchenko, A. (2004): Bringing the party back in: the CCP and the trajectory of market transition in China, in: *Communist and Post-Communist Studies* 37 (2), 161–185

- Shih, V. (2007): Partial reform equilibrium, Chinese style: political incentives and reform stagnation in Chinese financial policies, in: *Comparative Political Studies* 40 (10), 1238–1262
- Shirk, S. L. (2007): China: fragile superpower, Oxford: Oxford Univ. Press
- Swaine, M. D. (1995): Leadership succession in China: implications for domestic and regional stability, in: J. D. Pollack / H.-D. Kim (Hrsg.), *East Asia's potential for instability & crisis*, Santa Monica: RAND, 3–22
- (2001): Chinese decision-making regarding Taiwan, 1979–2000 in: D. M. Lampton (Hrsg.), *The making of Chinese foreign and security policy in the era of reform, 1978–2000*, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 289–336
- Tang, S. / Y. Zhang (2005): China's regional strategy; online: [www.ou.edu/uschina/SASD/SASD2005/2005readings/Tang-Zhang %20Regional %20Strategy %202.doc](http://www.ou.edu/uschina/SASD/SASD2005/2005readings/Tang-Zhang%20Regional%20Strategy%202.doc) (Stand: 22.9.2007)
- Tsebelis, G. (1995): Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25 (3), 289–325
- Umbach, F. (2004): Die Volksrepublik China: Entwicklungsprozess und Außenpolitik, in: M. Krapp / G. Krell (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik*, München: Oldenbourg, 334–365
- (2007): Chinas Energie- und Rohstoffdiplomatie und die Auswirkungen auf die EU-China-Beziehungen, in: *China aktuell* 36 (1), 39–56
- Ursprung, H., W. (2000): Die Modellierung endogener Handelspolitik: The Rakes' Progress, in: *Außenwirtschaft* 55 (1), 85–119
- Vougioukas, J. (2007): Auf dem Sprung nach vorn, in: *Süddeutsche Zeitung* 15.10.2007, 2
- Wang, H. (2001): Weak state, strong networks: the institutional dynamics of foreign direct investment in China, Oxford: Oxford Univ. Press
- Wank, D. L. (1995): Private business, bureaucracy, and political alliance in a Chinese city, in: *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33, 55–71
- Weber, M. (2005): Gesamtausgabe, Abt. 1: Schriften und Reden, Bd. 22: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr
- Wenping, H. (2007): The balancing act of China's Africa policy, in: *China Security* 3 (3), 23–40
- Willmann, K. (2006): Widersprüchliche Signale zum Problem der Landnahme, in: *China aktuell* 30 (4), 115–116
- Wintrobe, R. (1998): The political economy of dictatorship, Cambridge: Univ. Press
- World Bank (2007): China – country brief; online: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/CHINAEXTN/0,,menuPK:318960~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:318950,00.html> (Stand: 9.12.2007)
- (2008): China quarterly update, February 2008; online: [http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/cqu\\_jan\\_08\\_en.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCHINA/Resources/318862-1121421293578/cqu_jan_08_en.pdf) (Stand: 01.03.2008)
- Wu, G. (2003): From the July 1 speech to the sixteenth party congress: ideology, party construction, and leadership transition, in: D. M. Finkelstein / M. Kivlehan (Hrsg.), *China's leadership in the 21st century*, Armonk, NY: Sharpe, 167–185
- Xu, Q. (2007): Global energy security: China's energy diplomacy and its implications for global energy security, Peking: Friedrich-Ebert-Stiftung (Briefing Paper 13)
- Yahuda, M. (2005): The evolving Asian order: the accommodation of rising Chinese power, in: D. L. Shambaugh (Hrsg.), *Power shift: China and Asia's new dynamics*, Berkley, Calif.: Univ. of California Press, 347–362
- Yang, D. L. (2004): Remaking the Chinese leviathan, Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press
- Young, A. (2000): Gold into base metals: productivity growth in the People's Republic of China during the reform period, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research (Working Paper 7856)
- Zafar, A. (2007): The growing relationship between China and Sub-Saharan Africa: macroeconomic, trade, investment, and aid links, in: *The World Bank Research Observer* 22 (1), 103–130
- Zhang, J. (2007): Building a harmonious world?: Chinese perceptions of regional order and implications for Australia, Barton: Australian Strategic Policy Institute (Strategic Inside 35)

- Zhao, Q.* (2006): China`s new approach to conflict management: the cases of North Korea and Taiwan, Washington, DC.: Central Asia-Caucasus Institute (Silk Road Paper)
- Zhenqiang, P.* (2007): China and the developing countries: historical overview, state and perspectives, Peking: Konrad-Adenauer-Stiftung

## Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

### Nomos Verlagsgesellschaft

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

*Liebig, Klaus*: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

*Schlumberger, Oliver*: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 225 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

*Qualmann, Regine*: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Schriftenreihe bei Routledge

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direct beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

## Studies

- 36 *Brüntrup, Michael et al.*: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal : Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 157 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-369-2
- 35 *Vatterodt, Martina*: The Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: progress to date and need for further reforms, 90 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-370-7 (Deutsche Fassung: Studies 31 – ISBN 978-3-88985-359-2)
- 34 *Liebig, Klaus et al.*: Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – a Critical Review, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-368-4
- 32 *Scheumann, Waltina / Elke Herrfahrdt-Pähle* (Hrsg.): Conceptualizing Cooperation on Africa's Transboundary Groundwater Resources, 375 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-364-6
- 31 *Vatterodt, Martina*: Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch die Vereinten Nationen: Stand und weiterer Reformbedarf, 94 S., Bonn 2007, ISBN 978-88985-359-2 (Englische Fassung: Studie 35 – ISBN 978-3-88985-359-2)

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

## Discussion Paper

- 3/2008 *Phillips, Lauren M.*: International Relations in 2030: The Transformative Power of Large Developing Countries, 31 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-391-2
- 2/2008 *Soest, Christian von*: Donor Support for Tax Administration Reform in Africa: Experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia, 50 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-390-5
- 1/2008 *Haldenwang, Christian von*: Taxation, Social Cohesion and Fiscal Decentralization in Latin America, 32 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-393-6
- 24/2007 *Leão, Ana*: Different Opportunities, Different Outcomes – Civil War and Rebel Groups in Angola and Mozambique, 32 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-367-7
- 23/2007 *Berensmann, Katrin / Angélique Herzberg*: Procedure: A Comparative Look at Selected Proposals, 36 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-366-0
- 22/2007 *Richerzhagen, Carmen / Imme Scholz*: China's Capacities for Mitigating Climate Change, 24 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-362-5
- 21/2007 *Berger, Bernt / Uwe Wissenbach*: EU–China–Africa Trilateral Development Cooperation – Common Challenges and New Directions, 34 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-363-9

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

**<http://www.die-gdi.de>**